

LA CONVENTION DE GENÈVE

et ses réformes successives

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 11 Mars 1938, à 14 heures

PAR

Huguette DESLANDES-GRANDPRÉ

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur

Suffragants : MM. BASDEVANT, Professeur
SCELLE, Professeur

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR

289, RUE SAINT-JACQUES, 289

1938

LA CONVENTION DE GENÈVE

et ses réformes successives

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 11 Mars 1938, à 14 heures

PAR

Huguette DESLANDES-GRANDPRÉ

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur

Suffragants : MM. BASDEVANT, Professeur
SCELLE, Professeur

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR
289, RUE SAINT-JACQUES, 289

—
1938

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



Inter arma caritas
1864

Inter aera caritas
1937

A mes parents

INTRODUCTION

Il y eut toujours des voix — et elles ne manqueront certainement pas, même aujourd'hui — pour combattre toutes tentatives d'établissement des lois de la guerre.

Pourquoi, disait-on, des lois de guerre ? Ne risqueraient-elles pas de n'exister que pour être transgressées ? Comment peut-on croire que deux belligérants soucieux seulement de la victoire finale puissent respecter des entraves à leur liberté d'action intégrale ?

Ceux qui raisonnaient ainsi reçurent un renfort dont ils ne furent certainement pas trop heureux : celui des théoriciens de la guerre totale. La guerre est, selon Hegel, la manifestation suprême de la souveraineté; comment alors concevoir qu'un Etat se laisse priver de l'exercice de son droit le plus éminent ?

La guerre dans cette conception est un événement naturel et inévitable quoiqu'on fasse pour empêcher sa répétition.

De cette conception il n'y a qu'un pas à cette autre, aux yeux de laquelle la guerre n'est pas seulement un événement nécessaire mais même salulaire. Comme on l'a dit dans un mot célèbre, la guerre est régénératrice. Toute tentative pour l'empêcher est donc non seulement inutile mais nuisible.

On n'insistera pas sur cette opinion, d'ailleurs purement philosophique, car elle est aujourd'hui

quasi-unanimement condamnée. Mais il faudrait dire un mot sur la théorie qui ne croit pas à l'efficacité des lois de guerre établies en temps de paix.

Les belligérants, dit-on, ne se soucient pas des lois qu'ils ont acceptées d'avance, si elles ne sont pas conformes à leurs intérêts immédiats. L'humanité, a dit le général Moltke, chef des armées prussiennes dans la guerre de 1870-71, est dans la guerre d'un intérêt secondaire, il y a des problèmes qui la priment de loin. N'est-il pas très vraisemblable que ce sera là la pensée de la plupart des belligérants ?

Il faut cependant remarquer que les deux parties adverses ont dans la majorité des cas un intérêt égal à respecter les règles qu'ils ont jadis acceptées délibérément. En effet, si elles doivent s'imposer certaines limites dans leur manière de conduire la guerre, l'ennemi ne sera aucunement avantagé car les deux adversaires devront se conformer aux mêmes règles. Chaque partie se soumet à ces obligations à condition qu'elle puisse être sûre de la plus stricte réciprocité.

Certes, pendant toutes les guerres de ces derniers 50 ans, on se plaignait de prétendues infractions aux lois de la guerre antérieurement consenties, et souvent, fort malheureusement, ces plaintes n'étaient que trop fondées. D'en tirer cependant la conséquence que toute cette législation est inutile et que mieux vaudrait la rejeter complètement dépasse les intentions de ceux-là mêmes qui ont le plus âprement critiqué ces tentatives.

Il ne faut pas oublier ce fait particulièrement remarquable qu'aucune des nombreuses conventions signées depuis 1864 ne fut jamais dénoncée par les Etats adhérents. L'opinion publique, les expériences de ces dernières années l'ont montré très nettement, réagit d'une manière de plus en plus vive contre

l'infraction aux règles qu'elle a tendance à considérer comme des acquisitions définitives de la civilisation moderne.

Il est curieux de constater que ceux qui ont combattu la législation pour la guerre ont reçu après 1919 de nouvelles recrues : les pacifistes radicaux. Il faut, disaient ceux-ci, laisser à la guerre toute son horreur car c'est uniquement ainsi que l'on réussira à la discréditer définitivement aux yeux du monde civilisé. De plus, après la Grande Guerre, toute la politique des grandes puissances tendait vers une exclusion totale de la guerre comme moyen de politique. C'était d'abord le pacte de la Société des Nations qui, reprenant la vieille distinction des Canonistes entre la guerre juste et la guerre injuste, condamnait la seconde, et limitait la première.

En 1929 ce fut le Pacte Briand-Kellogg, dans lequel plus de 50 nations mirent la guerre hors la loi, en n'admettant plus que la guerre purement défensive.

Puisque la guerre était défendue, il paraissait en effet superflu d'établir des règles de conduite pour une guerre future. Pourquoi établir de pareilles règles, disait-on, la guerre elle-même étant définitivement interdite ? Si un Etat ne faisait pas foi à sa parole dans une question d'une pareille importance, quelle serait alors la valeur de sa signature sous des traités dont l'importance, après tout, n'est que secondaire ? La guerre était interdite, une fois pour toute, il faudrait s'y tenir.

L'optimisme des années d'après-guerre se montrait malheureusement exagéré. Les événements politiques de ces derniers temps ne contribuèrent pas pour peu à le démentir. La S.D.N. n'a pas pu réaliser tous les espoirs que l'on a mis en elle. Pour avoir la possibilité de remplir son rôle il aurait fallu

qu'elle soit universelle. Par la non-adhésion des Etats-Unis il y avait comme un vice originaire dans son fonctionnement. Puis d'autres Etats par la suite l'ont abandonnée : le Brésil, le Japon, l'Allemagne laissèrent un vide que l'adhésion de l'U.R.S.S. n'a pas pu combler.

Mais même si la S.D.N. était un jour vraiment universelle comme un Wilson l'avait rêvé, ce ne serait pas encore une raison suffisante pour délaisser tout travail de réglementation d'une guerre future.

Il ne faut pas oublier, en effet, que le Pacte de la S.D.N. n'exclut que la guerre injuste; la guerre défensive reste permise. Même abstraction faite de cette hypothèse, une guerre reste toujours possible en s'introduisant par les fissures bien connus des articles 12 et 16. En envisageant les choses¹ telles qu'elles sont, il faut dire que toute possibilité¹ de guerre n'est pas encore exclue, même pas juridiquement.

A côté de ces questions purement juridiques, les faits politiques eux-mêmes ne laissent pas sans inquiéter. De telle sorte que l'on assiste depuis quelques années à une reprise du travail qui a pour but une humanisation de la guerre. Sans désespérer de pouvoir maintenir la paix, d'éminents juristes de tous les pays du monde participent à la tâche de limiter les dégâts d'une guerre qui serait désastreuse non seulement pour les vaincus mais même, comme nous en avons déjà fait la douloureuse expérience, pour les vainqueurs, surtout si on laissait pleine liberté aux belligérants futurs armés de tous les moyens atroces de destruction que la technique moderne met à leur service.

De nombreuses propositions qui toutes ont pour but d'améliorer et de compléter les conventions existantes sont encore à l'état de projets dont

le plus important est celui de Monaco, élaboré à Monte-Carlo par un comité de juristes et de médecins militaires.

Après avoir retracé l'historique du mouvement humanitaire et traité des textes actuellement en vigueur, nous insisterons longuement sur ces différents projets, lesquels, comme nous l'avons dit précédemment, ne sont aujourd'hui que de simples projets. Mais un jour viendra où, modifiés ou non, intégralement ou partiellement, ils seront incorporés au Droit International positif.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE

Depuis la plus haute antiquité apparaissent des tentatives pour humaniser la guerre.

Déjà dans les vieilles lois des Hindous on trouve des prescriptions interdisant l'emploi des flèches empoisonnées, ainsi que la défense de tuer des ennemis blessés et les non-combattants (1). Elles défendent également, comme aussi la loi Hébraïque, la destruction inutile des champs destinés à l'agriculture.

Toutefois ces prescriptions n'étaient que de rares exceptions et avaient surtout un caractère religieux. Le but final de toute guerre dans ces temps lointains consistait dans l'extermination totale de l'adversaire.

Si ce but était irréalisable à cause de l'étendue du territoire de l'ennemi ou de la densité de sa population, il fallait lui faire au moins autant de mal que possible afin qu'il reste pour longtemps inoffensif.

Le problème de la guerre pour les Grecs et les Romains fut sensiblement analogue à celui que nous venons d'exposer.

(1) Une loi défend même de tuer des ennemis qui dorment.

Dans le monde grec une solidarité, si réduite qu'elle fût, entre Grecs et Barbares, était inconcevable. On ne trouve que des prescriptions très éparses (par exemple celle qui interdisait de couper l'eau à une forteresse assiégée) et encore celles-ci n'étaient valables qu'entre les différentes villes qui constituaient les Amphyctiones, donc entre Grecs.

Les lois de la guerre étaient aussi peu développées chez les Romains que chez les autres peuples de l'Antiquité. Au fond, ils ne connaissaient qu'une seule règle : le respect de la parole donnée à l'ennemi.

Le Christianisme qui enseignait l'unité du genre humain préconise le respect de la vie d'autrui, fusse-ce même celle d'un ennemi. Mais la réalisation de ces idées en matière de lois de guerre était impossible dans le monde romain et au cours des siècles si troublés qui suivirent l'invasion des Barbares.

Ce n'est qu'au temps des Croisades que certains progrès se firent sentir. Les Chevaliers de Saint-Jean de Jérusalem, ordre dont l'origine remonte au ^x^e siècle, se chargeaient de soigner dans ces pays lointains les blessés des différentes nations. Le sultan Saladin leur a même permis l'entrée des villes qu'il avait conquises pour qu'ils puissent accomplir la tâche qu'ils s'étaient imposée.

Mais même dans ce cas on est encore très loin d'une vraie humanisation de la guerre, telle que nous la concevons aujourd'hui. Ces différentes initiatives, si nobles qu'elles fussent, n'étaient que d'origine privée et elles ne pouvaient comporter aucune garantie internationale. Les blessés, s'ils

n'étaient pas recueillis par leurs propres nationaux, couraient le danger de mourir abandonnés sans les moindres soins.

Plus tard les armées devinrent plus nombreuses et il y eut un Service de Santé destiné presque exclusivement aux soldats nationaux (2). Cette institution, d'ailleurs, était déjà connue dans l'Antiquité (3).

Graduellement on a commencé à considérer l'ennemi blessé non seulement en sa qualité d'ennemi, mais en temps qu'homme qui souffre. En matière de droit international, le mérite de Vattel est d'avoir insisté sur l'interdépendance entre les différentes nations.

Si Grotius est le grand vulgarisateur du droit naturel, c'est Vattel, parmi les fondateurs du droit international, qui a le plus développé notre matière. « Les offices d'humanité », dit-il, « sont ces secours, ces devoirs, auxquels les hommes sont obligés les uns envers les autres en qualité d'hommes, c'est-à-dire en qualité d'êtres faits pour vivre en société, qui ont nécessairement besoin d'une assistance mutuelle pour se conserver, pour être heureux et pour vivre d'une manière convenable à leur nature. Or, les nations n'étant pas moins soumises aux lois naturelles que les particuliers, ce qu'un homme doit aux autres hommes, une nation le doit, à sa manière, aux autres nations (4). »

(2) En France, c'est sous Henri IV que le Service de Santé fut créé officiellement.

(3) Nous trouvons des indications dans ce sens chez Xénophon qui raconte que les armées perses étaient toujours accompagnées par des médecins militaires.

(4) Il ne faut pas oublier en effet que de nombreuses

Depuis l'invention de la poudre et l'emploi des canons (5), les guerres sont devenues de plus en plus sanglantes. Une certaine réglementation s'imposait. A défaut de traités internationaux inexistants, les chefs d'armées conclurent des conventions et des cartels d'une durée limitée à celle du combat.

On a compté à partir de la fin du xvi^e siècle (6) jusqu'à 1864, c'est-à-dire jusqu'à la Convention de Genève, presque 300 traités de ce genre. Particulièrement connues sont les conventions conclues entre 1743 et 1759 pendant les guerres qui opposèrent la Prusse d'abord à la France, puis à l'Autriche ; la Convention de Brandebourg passée le 7 septembre 1759 entre la France et la Prusse est la seule qui fut présentée lors de la première Conférence de la Croix-Rouge en 1863. Comme presque toutes ces conventions elle traite surtout de la situation des blessés recueillis par l'ennemi. On leur offre des garanties quant aux soins à recevoir, et on leur permet même, une fois guéris, de rentrer dans leur patrie.

Le Cartel de Francfort (7) conclu en 1743 entre le Duc de Noailles et le Earl of Stair contient même une clause particulièrement remarquable stipulant l'inviolabilité des hôpitaux.

conventions en vue d'améliorer le sort des blessés existaient déjà avant 1864, les paroles de Vattel ne sont donc pas de la pure théorie.

On estime que de 1581 à 1863 l'Allemagne en a conclu 203, la France 187, l'Espagne 49, l'Angleterre 46, etc.

(5) Utilisés pour la première fois en 1346 à la bataille de Crécy.

(6) C'est au 30 novembre 1581 que l'on fait d'habitude remonter la première convention de ce genre. Elle fut conclue entre la ville de Tournay et Alexandre Farnèse, Prince de Parme.

(7) On l'appelle aussi Traité d'Aschaffenburg.

La Révolution française attira l'attention sur tout cet ordre d'idées lorsque la Convention déclara en 1793 que les blessés de l'ennemi seraient soignés comme les propres nationaux.

Mais c'est surtout après les guerres napoléoniennes que le mouvement humanitaire a repris de la force dans tous les pays d'Europe. On était pour la première fois en présence de guerres dans lesquelles les combattants n'étaient non pas des mercenaires, mais des soldats enrôlés en vertu du principe de la nation armée, proclamé par la Révolution française. Le monde n'a jamais vu d'armées dont le nombre fut seulement comparable aux armées qui s'opposaient pendant les premiers quinze ans du XIX^e siècle. La misère, le sort si pitoyable des prisonniers de guerre attire l'attention du monde civilisé, fait auquel contribuèrent grandement des publications littéraires de cette époque (8).

Dans la guerre de Crimée on a pu se rendre compte des conséquences désastreuses d'un manque d'organisation sanitaire. Les Français et les Anglais alliés ont beaucoup souffert, pendant le siège de Sébastopol, d'un climat auquel ils n'étaient pas habitués. Une terrible épidémie de choléra a particulièrement aggravé la situation et des milliers de soldats moururent uniquement faute de soins médicaux. L'intervention du Ministre de la Guerre de Grande-Bretagne, qui envoya une mission sanitaire dont Florence Nightingale était le chef, réussit à améliorer dans une certaine mesure la situation.

Les expériences faites dans la guerre de Crimée furent utilisées pendant la guerre de Sécession Amé-

(8) Par exemple « le Colonel Chabert », de Balzac.

ricaine, où l'aide apportée aux soldats blessés fut assez efficace (9).

Mais c'est seulement le livre de Henry Dunant, « Un Souvenir de Solférino », qui aura comme résultat la création d'une organisation internationale des secours en temps de guerre.

(9) Particulièrement l'aide d'organisations féminines d'initiative privée.

CHAPITRE II

ORIGINE DE LA CROIX-ROUGE

La bataille de Solférino, le 24 juin 1859, fut une des plus sanglantes du dernier siècle. 40.000 hommes ont été tués et 40.000 blessés ne purent recevoir que des soins médicaux très insuffisants.

Henry Dunant (1), un jeune commerçant genevois qui se trouvait sur le champ de bataille cherchant Napoléon III pour lui remettre une demande, devint ainsi témoin oculaire du combat et de ses tristes suites. Il fut particulièrement ému de ce défaut presque complet d'aide médicale.

Dans une lettre retentissante à la Comtesse de Gasparin — publiée en 1859 par l'« Illustration » — il appelle l'attention du monde sur ce grave manquement aux lois humanitaires les plus élémentaires.

Mais ce n'est que trois années après la bataille, en 1862, que Dunant a publié « Un souvenir de Solférino », livre dont le succès fut immense. On a pu comparer l'effet produit par cette publication à celui qu'avait eu quelques années plus tôt la campagne contre l'esclavage. Un vaste mouvement s'organisa pour réaliser les propositions que Dunant avait émises à la fin de son livre.

(1) Dunant est né en 1828 à Genève.

Déjà dans la lettre précitée à la Comtesse de Gasparin, Dunant s'est adressé à la conscience mondiale pour l'aide et le secours des blessés de guerre. Les soldats blessés, dit-il, « sont neutres dès qu'ils souffrent ». Et à la fin de son livre Dunant précise plus nettement sa pensée. « N'y aurait-il pas moyen », lisons-nous, « pendant une époque de paix et de tranquillité de constituer des sociétés de secours dont le but serait de faire donner des soins aux blessés, en temps de guerre, par des volontaires zélés et bien qualifiés pour une pareille œuvre ? »

L'appel de Dunant ne fut pas fait en vain. L'opinion publique européenne était favorable à son projet. Dunant, qui avait des relations dans les cercles aristocratiques, fit une propagande très efficace pour la réalisation de ses idées. Il réussit à y intéresser particulièrement Napoléon III et l'Impératrice Eugénie, pendant qu'en Allemagne le roi de Prusse et le roi de Saxe le soutenaient énergiquement.

Si Dunant avait un don particulier de propagateur, le talent d'organisation lui manquait totalement. C'est alors que Gustave Moynier, le Président de la Société d'utilité publique de Genève, s'intéresse aux idées de Dunant. Une discussion de cette Société fut consacrée dans la séance du 9 février 1863 au plan que Dunant avait proposé. Des personnages influents comme le Général Dufour, commandant en chef des armées suisses, membre de la Société, se consacrent dorénavant à la réalisation de cette œuvre. M. François, dans son livre sur l'histoire de la Croix-Rouge, écrit que se partagent l'honneur d'avoir fondé la Croix-Rouge : « Dunant, l'initiateur, Appia, le pionnier, Moynier, l'organisateur, auxquels on peut joindre Dufour, le chef,

et Théodore Maunoir, l'Egerie (2). Mais », continue-t-il, « par delà ces cinq hommes remarquables, nous voyons poindre, dans le recul saisissant de l'histoire, la cause essentielle et capitale qui donne vie à tout; l'âme quelquefois un peu trouble, mais largement humaine de la vieille Genève cosmopolite et religieuse pour la troisième fois, trouve en elle la force, non seulement de réaliser, mais d'universaliser une grande idée : après la Réforme de Calvin, après la Démocratie de Rousseau, la Croix-Rouge Internationale (3). »

La Société d'utilité publique nomme une commission pour l'étude de ces questions. Le 17 février 1863 cette commission prit le nom de « Comité International ». Il décide le 1^{er} septembre 1863 d'envoyer des convocations pour la réunion d'une Conférence Internationale.

La réunion de cette conférence ne fut rendue possible que par le travail infatigable de Dunant qui voyageait de pays en pays, de ville en ville pour trouver du soutien. Un accueil très favorable lui fut réservé dans toutes les capitales de l'Europe, particulièrement à Paris, où non seulement la Cour mais la noblesse et le clergé, ici, il faut particulièrement mentionner le nom de Mgr Dupanloup, l'aidèrent de tout leur possible. Dunant raconte dans ses souvenirs les efforts qu'il fit pour arriver à son but, dans les termes suivants :

« Paris étant un centre cosmopolite, d'où les idées rayonnent sur toutes les parties du monde, et

(2) François : *Le berceau de la Croix-Rouge*, p. 99. Les cinq hommes étaient les membres de la Commission désignée par la Société.

(3) François : *op. cit.* p. 39.

qui donne une sanction infiniment précieuse à celles qui y ont pris naissance, je n'épargnais rien pour arriver à la création d'un comité central parisien d'une grande importance, ayant considération, renom et autorité dans la haute société européenne, par la position élevée de ses membres. »

La Conférence se réunit le 26 octobre 1863 à Genève. Seize pays, parmi lesquels on trouve la France, la Grande-Bretagne, la Russie et les différents Etats allemands, se firent représenter par 36 délégués, le succès de tous les efforts fournis fut certain d'autant plus si l'on se rappelle que l'initiative était purement privée et que les invitations ne furent pas envoyées par un Etat, mais simplement par la Société d'Utilité Publique de Genève.

Après de longues discussions, où les représentants de la France et de la Prusse intervinrent fréquemment, la Conférence adopta une résolution composée de 10 articles.

Nous n'entrerons pas dans le détail de cette résolution car elle ne concerne pas directement notre sujet. Il ne s'agissait pas encore de fixer les conditions dans lesquelles les blessés seront soignés et sauvégarvés, mais uniquement de rendre réalisables pour plus tard de pareilles dispositions, en créant les cadres nécessaires à une organisation sanitaire internationale.

C'est dans ces dix articles que la Conférence de 1863 a adoptés que nous trouvons les bases des sociétés de la Croix-Rouge. L'Art. 1^{er} dispose que des comités se formeront dans les différents pays dès les temps de paix, comités « dont le mandat consiste à concourir en temps de guerre s'il y a lieu, par tous les moyens en son pouvoir, au service de santé des armées ».

L'Art. 8 uniquement retiendra un instant notre attention. Les infirmières volontaires, lisons-nous, « porteront dans tous les pays, comme signe distinctif uniforme, un brassard blanc avec une croix rouge ». Le signe était choisi comme un hommage pour la Suisse, berceau de cette vaste organisation humanitaire qui, en adoptant l'emblème de la Croix-Rouge, n'a fait qu'intervertir le drapeau suisse.

Après cette résolution, la Conférence adopte encore trois vœux, dont les deux derniers se rapprochent de notre sujet.

Le premier des trois vœux sollicite la haute bienveillance des gouvernements pour faciliter aux comités nationaux l'accomplissement de leur tâche. Le troisième demande l'adoption de l'emblème de la Croix-Rouge dans les services sanitaires de tous les pays participant à la présente Conférence.

Le second vœu — le plus important — exige qu'en temps de guerre tous les hôpitaux et le personnel qu'ils occupent, qu'il soit officiel ou volontaire, soit neutralisé. Nous retrouverons encore souvent, dans les développements qui suivront, ces idées, exprimées ici pour la première fois dans un texte adopté par une Conférence internationale.

Cette Conférence une fois terminée, le Comité international s'est remis de nouveau au travail. Nous ne parlerons pas de l'organisation dans les différents pays des comités nationaux; mais nous ne passerons pas sous silence les efforts déployés pour la réunion d'une nouvelle Conférence Internationale en vue de donner naissance non plus à de simples résolutions mais à un traité.

Le 15 novembre 1863 le Comité International envoya aux gouvernements des différents pays un

questionnaire pour se renseigner sur leurs dispositions concernant la possibilité de conclure un traité assurant la neutralité des hôpitaux, du personnel sanitaire et des blessés.

La France et la Prusse donnaient les premières des réponses très favorables à ces propositions. Le 6 juin 1864 le Conseil Fédéral de la Suisse envoya les invitations qui furent soutenues par la France auprès des différents gouvernements. Grâce à ce concours précieux accordé sur l'intervention personnelle de Napoléon III l'invitation réussit parfaitement.

CHAPITRE III

LA CONVENTION DE GENÈVE DE 1864

Sur les 25 Etats invités, 16 se rendirent à l'invitation. Notons que, sauf l'Autriche, toutes les grandes puissances européennes, parmi elles la France, la Grande-Bretagne, la Russie (1), l'Italie, la Prusse, l'avaient accepté.

Le Comité International avait soumis à la Conférence un texte comportant 11 articles qui furent l'objet de discussions prolongées dans lesquelles, d'après l'aveu même de Lueder, historien allemand de la Croix-Rouge, ce sont « les Français (qui) ont exercé dans les débats un influence et une prépondérance décisives » (2).

Le premier article dispose que les hôpitaux et les ambulances militaires seront respectés par les deux belligérants tant qu'il s'y trouve des blessés (Art. 1^{er}, Al. 1^{er}).

Cette protection est appelée par l'Al. 2 du même article « neutralisation ». Nous verrons dans la suite les discussions que ce mot a soulevées mais dès maintenant nous faisons remarquer qu'incontestablement cette dénomination dépassait la pensée même des rédacteurs, de plus elle ne correspond pas à la situation de fait.

(1) La Russie, tout en acceptant, n'a pas pu envoyer ses délégués en temps utile.

(2) Lueder : La Convention de Genève, p. 106.

Si le premier article assure la protection des lieux sanitaires, c'est au personnel sanitaire même que l'Art. 2 assure « le bénéfice de la neutralité ». Le délégué prussien avait proposé d'inclure dans le personnel protégé tous les sanitaires, qu'il s'agisse d'officiels ou de volontaires. Cette proposition s'est heurtée cependant à l'opposition des délégués français et aussi à celle du Général Dufour, président de la Conférence. Remarquons que l'Art. 2 accorde à l'aumônier les mêmes privilèges qu'au personnel sanitaire : disposition qui se retrouve dans toutes les Conventions futures concernant cette matière.

L'Art. 3 s'occupe du sort du personnel sanitaire tombé aux mains de l'ennemi. Dans cette circonstance, il continuera à remplir ses fonctions et il n'aura le droit de se retirer que s'il n'y a plus de malades à soigner. Alors « il sera remis aux avant-postes ennemis par les soins de l'armée occupante » (Art. 3, Al. 2).

Il est cependant insuffisant, si l'on veut obtenir un fonctionnement normal du service sanitaire, d'assurer le sort du personnel; il faut que celui-ci trouve tout le matériel qui lui est nécessaire.

Les rédacteurs de la Convention de 1864 ont estimé que le matériel des hôpitaux devra rester soumis aux lois de la guerre. Cependant une exception est faite en faveur du matériel des ambulances, à cause de sa faible valeur (Art. 4, Al. 2), et en faveur de tous les objets constituant la propriété privée des sanitaires (Art. 4, Al. 1^{er}).

La disposition de l'Art. 5 est sans doute une des plus nobles du présent texte, mais, en même temps, difficilement réalisable, à cause de son idéalisme exagéré. Nous verrons en effet qu'aucun des textes futurs n'a conservé cette disposition qui garantit à tout particulier soignant dans sa maison

un blessé l'exemption du logement des troupes « ainsi que d'une partie des contributions de guerre qui seront imposées » (Art. 5, Al. 3).

C'est dans l'Article 6 seulement que la Convention de 1864 s'occupe pour la première fois des blessés eux-mêmes, auxquels elle garantit des soins médicaux « à quelque nation qu'ils appartiennent » (Art. 6, Al. 1^{er}).

Les autres dispositions de l'Art. 6 dépassent notablement le point de vue pratique pour verser dans un humanitarisme très généreux certes, mais irréalisable, et particulièrement en cas de guerre.

L'alinéa 2 accorde aux Commandants en chef la faculté de remettre, à l'ennemi, immédiatement après le combat, ses propres nationaux blessés. « Ceux qui, après guérison, seront reconnus incapables de servir » seront renvoyés dans leur pays (Art. 6, Al. 3).

Mais c'est surtout l'Alinéa 4 qui va le plus loin dans cette direction, en permettant le renvoi des blessés guéris sous la seule condition de ne plus reprendre les armes au cours des hostilités actuelles. Nous verrons que ni la Convention de 1906, ni celle de 1929, n'a cru devoir maintenir des dispositions à la réalisation desquelles s'opposaient dès le début des difficultés d'exécution.

L'Art. 7 parle du signe distinctif qui devait être porté par les sanitaires. Comme l'Art. 8 des résolutions de 1863, il adopte la croix rouge sur fond blanc que devront porter les sanitaires sur un brassard pendant que les hôpitaux l'arboreront à côté de leur drapeau national.

Une dernière question s'est posée encore à l'attention de la Conférence. Le délégué espagnol a

demandé que toutes ces dispositions ne soient valables et exécutoires que si le Commandant en chef l'estime comme possible.

Cette proposition rencontra de graves objections et le Général Dufour fit remarquer, non sans raison, que toute l'œuvre précédente serait entièrement détruite par l'insertion de cette disposition.

Une proposition française après de longues discussions vint trancher la difficulté en ralliant les suffrages : Les commandants en chef des armées belligérantes ont le droit non plus de suspendre la Convention comme le désirait le délégué espagnol, mais d'en fixer les conditions d'application de détail.

Cette disposition se montra nécessaire pour vaincre la résistance de certains milieux militaires, qui, vu la nouveauté de cet effort humanitaire, craignaient qu'on ne restreignît par trop leur liberté d'action dans une guerre future.

Si nous voulons résumer en quelques mots l'œuvre accomplie en 1864, il nous faut d'abord insister sur les idées élevées dont tous les délégués ont été inspirés. Si l'œuvre est souvent encore incomplète et rudimentaire, il ne faut jamais oublier qu'elle représente le premier essai de ce genre, au moins sur une base internationale, et que de nombreuses résistances restaient à vaincre.

CHAPITRE IV

LES PROJETS DE RÉFORME DE LA CONVENTION DE 1864

Une révision de la Convention de 1864 s'avéra bientôt nécessaire. Les expériences faites au cours de la guerre austro-prussienne de 1866 montrèrent l'énorme progrès accompli mais firent en même ressortir les imperfections de la Convention. Un mouvement de révision se dessine donc bientôt dans les divers pays.

Comme premier pas en ce sens on pourrait parler de la Conférence préparatoire des médecins militaires prussiens tenue à Berlin avant la Conférence de Paris de 1867. Les deux réformes principales demandées par cette réunion fut l'abolition de l'Art 5, Al. 3, qui accordait des exemptions trop considérables aux civils soignant des blessés. En deuxième lieu on a proposé que le brassard avec l'emblème de la Croix-Rouge ne puisse être délivré dorénavant que par l'autorité militaire.

C'est en 1867 que s'est réunie la première Conférence Internationale de la Croix-Rouge à l'occasion de l'Exposition Universelle qui avait lieu en même temps à Paris. La Conférence fut ouverte le 26 août 1867 et 17 Etats s'y firent représenter. Une des trois grandes sections s'occupait uniquement de la réforme de la Convention de Genève. C'est sous la présidence de Gustave Moynier que fut élaboré le texte que la Conférence adopta à titre de vœu.

Les discussions principales portaient sur la condition des blessés. La Conférence adopta un texte selon lequel « tout blessé est déclaré neutre et devra, s'il tombe entre les mains de l'ennemi, être remis aux autorités civiles ou militaires de son pays pour être renvoyé dans ses foyers ». Seul le délégué de la Prusse, tout en rendant hommage à la généreuse pensée qui inspirait une telle disposition, fit des réserves quant à sa réalisation pratique.

Dans cette Conférence on a demandé pour la première fois l'application de la Convention de Genève à la guerre sur mer. C'est le délégué hollandais qui a introduit une proposition dans ce sens.

Mais on a discuté aussi d'un grand nombre de problèmes, qui ne furent résolus que beaucoup plus tard. Ainsi a-t-on demandé la protection de l'emblème de la Croix-Rouge contre toutes sortes d'abus, l'introduction de pièces d'identité pour les militaires et surtout des précisions quant à la condition des sanitaires tombés entre les mains de l'ennemi.

Une tentative plus remarquable pour la révision de la Convention de Genève a été faite l'année suivante à Genève lors d'une Conférence diplomatique convoquée par le Conseil Fédéral.

La Conférence se réunit le 5 octobre 1868; 14 Etats s'y firent représenter. Le programme de la Conférence comportait deux points principaux : révision de la Convention de 1864 et application de ses principes essentiels à la guerre sur mer. En ce qui concerne ce dernier problème, c'est le gouvernement italien qui avait demandé de le mettre à l'ordre du jour après les expériences malheureuses faites dans la bataille de Lissa où un grand nombre de combattants périrent par défaut d'assistance appropriée.

La Conférence, sous la présidence du Général Dufour, décide d'élaborer une convention additionnelle à celle de 1864. En effet, il était impossible d'envisager une refonte complète de cette convention car quelques Etats très importants (1) signataires de la Convention de 1864 n'étaient pas représentés à la Conférence actuelle. Les articles additionnels ont été signés par tous les Etats représentés, mais ils ne furent jamais ratifiés (2). Nous en analyserons néanmoins les points essentiels car on est ici pour la première fois en présence d'un texte qui apporte des améliorations sérieuses à la Convention de 1864.

Les deux premiers articles — leur nombre total est de quinze — traitent de la condition du personnel sanitaire. L'Art. 2 exige que les sanitaires, tombés dans les mains de l'ennemi, continuent à toucher leur traitement habituel, pour le temps pendant lequel ils sont retenus.

Les exemptions accordées par l'Art. 5 de la Convention de 1864 se trouvent déjà limitées; elles ne sont plus totales, mais dépendent uniquement « de l'équité » (Art. 4).

Les Articles 6 à 14 s'occupent amplement de la question de la guerre maritime. Nous en exposons les points essentiels.

L'Art. 6 fixe les conditions des navires sanitaires privés. Il leur garantit, tout en faisant une réserve concernant les nécessités militaires, la neutralité. On remet la juste appréciation de ces préceptes à la discrétion des belligérants. Toutefois, on

(1) Les Etats-Unis par exemple.

(2) Les grandes puissances maritimes : la Grande-Bretagne, la France et Russie s'y opposèrent à cause des articles concernant la guerre maritime.

a précisé que les blessés militaires recueillis par ces navires ne pouvaient plus participer à un combat quelconque au cours de la présente guerre (Art. 6, Al. 2).

L'Art. 7 accorde la neutralité à tout le personnel sanitaire et lui permet de retourner dans son pays. Pendant le temps qu'il est retenu chez l'ennemi, il jouit, quant au traitement, des mêmes droits que les sanitaires dans une guerre terrestre (Art. 8).

La condition des bâtiments-hôpitaux militaires était plus facile à régler. Ils sont considérés comme soumis aux lois de guerre et deviennent, s'ils tombent aux mains de l'ennemi, sa propriété.

Il est cependant caractéristique pour le progrès de la pensée humanitaire depuis la Convention de Genève, qu'il est stipulé que ces bâtiments-hôpitaux militaires, bien que tombant sous le droit de capture, ne peuvent pas être détournés de leur destination humanitaire (Art. 9).

Nous connaissons la condition des bâtiments-hôpitaux militaires et des navires-hôpitaux privés. Quel est maintenant celle des navires de commerce chargés de blessés ? L'Art. 10 leur accorde aussi la neutralité; toutefois ces blessés également ne peuvent plus participer une fois guéris aux combats qui se dérouleront encore au cours de cette guerre.

Si des marchandises se trouvent sur le navire de commerce elles aussi sont protégées par la neutralité, à moins qu'il ne s'agisse de marchandises de contrebande (Art. 10, Al. 2).

Les belligérants ont le droit de prescrire aux navires de commerce ainsi neutralisés le chemin à poursuivre afin que leurs opérations militaires ne s'en trouvent pas gênées (Art. 10, Al. 3).

La condition de la troisième catégorie de navires qu'envisage la Convention additionnelle de 1868 étant alors connue, il ne nous reste plus qu'à examiner les règles concernant les navires-hôpitaux de la Croix-Rouge. L'Art. 13 leur accorde la même neutralité pourvu qu'ils soient autorisés par leur gouvernement.

Les navires de ces quatre différentes catégories doivent tous arborer leur pavillon national et l'emblème de la Croix-Rouge (Art. 12, Al. 1^{er}; Art. 13, Al. 3).

On voit même par cet exposé très succinct les progrès réalisés dans ce projet sur la Convention de 1864. L'application des principes humanitaires à la guerre maritime était tout à fait nouvelle et paraît-il d'une grande hardiesse. L'Art. 14, comme nous le verrons tout à l'heure, vient limiter ces innovations.

Dans la guerre sur mer, énonce cet article, la simple suspicion qu'un des belligérants se sert de la protection que lui accorde la présente convention dans un but autre qu'humanitaire permet légitimement de suspendre l'application de la Convention jusqu'à preuve du contraire (Art. 14, Al. 1^{er}). Contrairement donc à toutes les règles du droit, ce serait à l'accusé d'administrer la preuve de son innocence.

Si, ajoute l'Al. 2, les faits allégués se montrent exacts, la Convention peut être dénoncée pour le reste de la guerre en cours.

Comme nous l'avons déjà dit et malgré la restriction notable qu'apporte l'Art. 14, Al. 1^{er}, le projet dont nous venons d'exposer les pensées essentielles ne fut jamais ratifié.

Cependant ceux qui avaient préconisé les réformes de la Convention ne se laissaient pas décou-

rager. A la 2^e Conférence Internationale de la Croix-Rouge réunie à Berlin, le 22 avril 1863, un grand nombre de discussions furent consacrées à ce sujet.

Il est vrai que l'attention des Etats s'est lassée un peu. A la Conférence de Berlin, l'intérêt est surtout centré sur l'organisation intérieure de la Croix-Rouge et sur son activité en temps de paix. Quand on aborde les questions touchant la Convention de Genève, une certaine timidité se remarque. Ainsi, en parlant des Art. 6 à 14 de la Convention additionnelle de 1868, c'est surtout des propositions restrictives que l'on soumet à la Conférence. On est d'accord sur les difficultés qui s'opposent à toute aide utile en cette matière et on évite d'aborder les questions trop délicates.

C'est uniquement sur l'initiative de Gustave Moynier que l'on a adopté quelques vœux concernant surtout la protection des morts laissés sur le champ de bataille contre le pillage et tout mauvais traitement, et la répression des abus commis dans les différents pays avec l'emblème de la Croix-Rouge.

La Conférence a terminé ses travaux au sujet de la révision de la Convention de Genève en décidant de ne pas présenter un projet de réforme, lequel dans les circonstances politiques d'alors n'avait que bien peu de chance d'être accepté par un grand nombre d'Etats.

La guerre franco-allemande interrompit pour un certain temps toute tentative de réforme. Elle a servi cependant à démontrer d'une manière très nette l'insuffisance de la Convention de 1864. Il s'agissait surtout de deux points dont la réforme s'imposait de plus en plus : en premier lieu la Convention de Genève était restée presque inconnue parmi les soldats. Le deuxième grand inconvénient

du texte adopté en 1864 était qu'on avait omis de préciser les détails d'exécution en ce qui concerne la protection des sanitaires et des blessés. Certes, lors de la rédaction de la Convention de 1864, on n'avait pas voulu entrer dans de trop petits détails, ce qui était justifié, mais il se montrait qu'il était difficile de limiter les méfaits de la guerre par le simple énoncé de quelques principes humanitaires trop généraux (3).

Il fallait quelque temps pour qu'une Conférence de révision pût se réunir. L'opposition à toute réforme venait surtout de l'Allemagne et de la France qui ne voulaient pas s'engager plus avant dans la voie tracée en 1864.

Le 27 juillet 1874 une Conférence diplomatique se réunit à Bruxelles. Elle devait s'occuper des lois de guerre, donc aussi de la révision de la Convention de Genève. Le projet présenté par le baron Tomini au nom de la Russie englobait en effet presque tous les articles de la Convention de 1864 sans modifications considérables. Malgré sa prudence, la Déclaration de Bruxelles est demeurée, elle aussi, un simple projet.

(3) Il est à remarquer cependant que la Convention additionnelle de 1868 a été appliquée d'un commun accord par les deux belligérants pendant la guerre franco-allemande de 1870.

CHAPITRE V

LA PREMIÈRE CONFÉRENCE DE LA HAYE (1899)

Le 24 août 1898, le comte Mouraviev, ministre des Affaires étrangères de Russie, sur l'ordre du Tsar Nicolas II, remettait à tous les représentants des puissances étrangères accrédités à Saint-Pétersbourg un message proposant la convocation d'une Conférence Internationale pour le désarmement et pour la paix.

Le Gouvernement russe présenta un programme comportant huit points principaux dont deux intéressent particulièrement notre sujet. Le point N° 5 préconise l'adaptation de la Convention de Genève à la guerre maritime pendant que le point N° 6 traite plus particulièrement de la neutralisation des navires-hôpitaux.

Le 18 mai 1899 la Conférence se réunit à La Haye. Elle se divisait en trois commissions dont la première s'occupait des questions de la guerre terrestre et maritime, la seconde de la guerre, alors que la troisième délibérait sur la constitution d'une cour d'arbitrage international.

Nous n'entrérons pas dans le détail de toutes ces questions, qui sont cependant parfois en rapport assez étroit avec notre sujet. Nous résumerons uniquement en quelques mots les trois Conventions résultant de cette Conférence. La première est intitulée Convention pour le Règlement Pacifique des Conflits Internationaux; la seconde, qui continue

les délibérations de la Conférence de Bruxelles de 1874, concerne les lois de la guerre. C'est cependant la troisième qui, adaptant la guerre maritime aux principes de la Convention de 1864, va particulièrement retenir notre attention.

La Convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève du 22 août 1864, tel est son titre officiel, est issue des délibérations de la deuxième commission. Le rapport a été fait par le Professeur Renault. Le but de cette Convention était, d'après les paroles de Renault, l'établissement pour la guerre maritime de règles telles qu'elles puissent être observées par tous les signataires. Il ne faut pas oublier, disait-il, les nécessités de la guerre en établissant des règles humanitaires; des propositions irréalisables si belles qu'elles soient et si noble que puisse être la pensée qui les inspire ne servent à rien.

La Convention contient 14 articles et, en comparaison avec les règles édictées par la Convention additionnelle de 1868 non ratifiée, elle marque un progrès certain, ne serait-ce que par son souci de clarté.

L'Art. 1^{er} règle la condition des navires-hôpitaux militaires. Leur nom doit être notifié au plus tard au début des hostilités; en tout cas aucun navire n'a droit à une protection particulière si la qualité de navire sanitaire n'est pas portée à la connaissance de l'autre belligérant. Leur condition est définie par l'Art. 1^{er}, Al. 1^{er} : Ils sont « inviolables ».

(1) Les trois déclarations faites à cette Conférence se rapprochent aussi notablement de notre sujet. La première interdit le lancement des projectiles du haut des ballons, la deuxième l'emploi des gaz asphyxiants et la troisième celui des balles dum-dum.

Si ces navires-hôpitaux se trouvent dans un port neutre, ils ne sont pas considérés comme navires de guerre. Ils peuvent donc rentrer dans un port neutre sans aucune des restrictions qui existent pour les navires de guerre (Art. 1^{er}, Al. 2).

Les navires-hôpitaux des sociétés de secours jouissent de la même protection si leur nom a été notifié au belligérant de la même façon que pour les navires-hôpitaux militaires. Toutefois on a exigé encore quelques conditions supplémentaires.

Il faut que le contrôle officiel soit toujours efficace. L'Art. 2, Al. 2, exige que ces navires soient munis d'un écrit qui certifie que ce contrôle était déjà effectif pendant l'armement et aussi à l'occasion du lancement du bateau.

L'Art. 3 règle la situation des navires-hôpitaux des Etats neutres. Ici, comme pour les navires du service de santé de l'armée, une simple notification est nécessaire et aussi suffisante.

Les navires sanitaires de ces trois catégories doivent pour pouvoir jouir de la protection que leur accorde la présente Convention aider et soigner les blessés et malades sans distinction de nationalité (Art. 4, Al. 1^{er}).

Leur emploi à des fins militaires est défendu (Art. 4, Al. 1^{er}).

Les puissances belligérantes ont un droit de contrôle très effectif sur ces navires. Elles peuvent les arrêter, demander leur éloignement pour ne pas gêner les opérations militaires, elles peuvent même les retenir ou leur imposer une direction déterminée (Art. 4, Al. 3).

Les navires-hôpitaux militaires seront marqués « par une peinture extérieure blanche avec une

bande horizontale verte d'un mètre et demi de largeur environ » (Art. 5, Al. 1^{er}). Les navires sanitaires d'une Société de Secours ou d'une puissance neutre se distingueront par une peinture blanche avec une bande horizontale rouge (Art. 5, Al. 2). Tous ces navires doivent arborer à côté de leur drapeau national le pavillon de la Croix-Rouge.

C'est à propos de la discussion de cet article qu'un incident s'est produit. Le délégué de la Perse a déclaré ne pas pouvoir accepter, pour des considérations d'ordre religieux, l'emblème de la Croix-Rouge. Son pays l'a remplacé par l'insigne du Soleil-Rouge. Bien que la Turquie ait déjà fait connaître, quelques années plus tôt, lors d'une Conférence Internationale de la Croix-Rouge, sa décision de ne plus employer l'emblème de la Croix, nous étions cependant pour la première fois en présence d'une pareille déclaration faite à une Conférence diplomatique. Le délégué suisse a assuré au représentant persan qu'à l'occasion de la prochaine révision de la Convention de 1864, on traitera plus amplement de ce problème.

Une première grande différence entre les présentes règles et les articles additionnels de 1868 se trouve dans l'Art. 6 concernant les navires de commerce. On se souvient que l'Art. 10 du projet de 1868 avait accordé à tous les navires de commerce, donc aussi à ceux des belligérants, une protection s'ils étaient chargés de blessés ou de malades. L'opposition des grandes puissances maritimes au projet de 1868 se fondait surtout sur cet article. Cette disposition transformée ne concerne plus dorénavant que les navires de commerce des puissances neutres. Ils peuvent se prévaloir de la protection

qu'accorde la présente Convention, sauf en cas de contrebande de guerre ou s'ils commettent un acte contraire à la neutralité (Art. 6, Al. 2).

Le personnel sanitaire et les aumôniers sont « inviolables » (Art. 7, Al. 1^{er}) et ne peuvent être traités en prisonniers de guerre. Ils doivent être mis en liberté dès que l'on n'aura plus besoin de leurs services.

Les nouvelles dispositions de l'Art. 6 ont rendu nécessaire une réglementation du sort des blessés qui se trouvent à bord des navires de commerce capturés. L'Art. 8 prévoit que le belligérant dans les mains duquel les blessés sont tombés doit leur fournir tous les soins nécessaires, sans distinction de nationalité.

Toutefois ils ne jouissent pas des mêmes prérogatives que le personnel sanitaire. Ils sont donc considérés comme prisonniers de guerre (Art. 9, Al. 1^{er}). S'ils sont relâchés, ils ne peuvent plus participer aux combats (Art. 9, Al. 2).

Nous trouvons encore dans cette Convention une disposition tout à fait nouvelle. L'attention de la commission fut attirée sur le sort des naufragés et des blessés qui réussissent à débarquer dans un port neutre. L'Art. 10 dit qu'ils seront internés selon les dispositions générales du Droit International public; ils ne pourront donc plus prendre part aux combats.

Le grand inconvénient de cette Convention, défaut d'ailleurs commun à toutes les Conventions de La Haye, est la clause *si omnes*..... que stipule l'Art. 11. Dès que l'un des belligérants n'a pas adhéré à la Convention les autres ne sont plus tenus

de la suivre même dans leurs relations entre eux (Art. 11, Al. 2).

De nombreuses ratifications ayant fait défaut, la Convention signée par les 26 Etats représentés à la Conférence ne fut jamais appliquée.

A la fin des ses délibérations, la Conférence a émis le vœu « qu'il soit procédé à bref délai à la réunion d'une Conférence spéciale ayant pour objet la révision de cette Convention ». [Convention de Genève.]

CHAPITRE VI

LA CONVENTION DE GENÈVE DU 6 JUILLET 1906

Le Conseil Fédéral avait envoyé deux invitations en 1903 et 1904, qui ne furent l'une et l'autre suivies d'aucun effet à cause de la guerre russo-japonaise qui sévissait à ce moment-là.

C'est seulement le 11 juin 1906 que se réunirent à Genève les délégués des différents Etats. Sur les 41 Etats qui avaient signé la Convention de 1864; 36 se firent représenter par 73 délégués.

La Conférence se divisait en quatre Commissions dont la première était chargée des questions relatives aux blessés et malades, la seconde du personnel sanitaire, la troisième du matériel sanitaire, tandis que la quatrième Commission, sous la présidence du délégué russe, M. de Martens, traitait des questions juridiques.

La Conférence n'était pas en présence d'un projet élaboré d'avance. Le questionnaire que le gouvernement suisse avait envoyé aux Etats ne comportait que 14 points très brefs retraçant des projets de réforme.

Le 6 juillet 1906 les représentants de 35 Etats signèrent la Convention. Elle se divise en huit chapitres auxquels viennent s'ajouter les dispositions générales. Le premier chapitre traite des blessés et malades, le second des établissements sanitaires, le troisième du personnel sanitaire, le quatrième du matériel sanitaire et le cinquième est intitulé « Des

convois d'évacuation ». C'est le sixième chapitre qui règle les questions relatives au signe distinctif, le septième prévoit les conditions de l'application et de l'exécution de la Convention, pendant que le dernier énumère les sanctions que comportent les infractions aux dispositions précédentes. Nous analyserons dans cet ordre, qui est aussi l'ordre logique, le contenu de la Convention de 1906.

A l'encontre de la Convention de 1864 qui ne parle des blessés et malades que dans son 6^e article, c'est dans le premier article que sont mentionnés ceux qui ont un droit à l'aide et à l'assistance. Ce ne sont plus uniquement les militaires mais aussi toutes « les autres personnes officiellement attachées aux armées » (Art. 1^{er}, Al. 1^{er}). Combattants et non-combattants se trouvent sous la protection qu'édicté cet article. Mais ces non-combattants ne doivent pas être confondus avec les simples civils qui n'ont aucune relation avec les armées. Pourvu que cette première condition soit remplie les blessés ou malades « devront être respectés et soignés sans distinction de nationalité par le belligérant qui les aura en son pouvoir » (Art. 1^{er}, Al. 1^{er}).

Si ce n'est là que la reproduction presque textuelle de l'Art. 6, Al. 1^{er}, de la Convention de 1864, nous voyons immédiatement apparaître une disposition entièrement nouvelle dans le deuxième alinéa de l'Art. 1^{er}. Jusqu'alors le vainqueur seul avait des devoirs, dès maintenant « le belligérant, obligé d'abandonner des malades ou des blessés à son adversaire, laissera avec eux, autant que les circonstances militaires le permettront, une partie de son personnel et de son matériel sanitaire pour contribuer à les soigner » (Art. 1^{er}, Al. 2). Il ne faut pas

que le vainqueur se trouve en présence d'une obligation qu'il n'est pas à même de remplir car il arrivera très fréquemment que ses services sanitaires seront déjà surchargés de ses propres blessés. Il est évident que l'application de cette disposition dépendra beaucoup de la bonne foi des deux parties car le texte ne s'impose que si « les circonstances militaires le permettent ».

Les blessés tombés aux mains de l'ennemi restent « sous réserve des soins à leur fournir... prisonniers de guerre et les règles générales du droit des gens concernant les prisonniers leur sont applicables » (Art. 2, Al. 1^{er}). Il fallait insérer cette disposition pour éviter des interprétations extensives qui auraient pu être données si l'on se souvient que déjà une convention conclue en 1820 par Bolivar accordait aux blessés guéris la possibilité de rentrer dans leur pays. Toutefois les alinéas suivants de l'Art. 2 émettent le vœu que des ententes locales aient lieu entre les deux chefs d'armées afin de se remettre les blessés après les batailles (Art. 2, Al. 3), de les renvoyer dans leur pays après guérison (Article 2, Al. 4) ou de les remettre à un Etat neutre à la charge pour lui de les interner jusqu'à la fin des hostilités (Art. 2, Al. 5).

Les deux articles suivants se préoccupent de la condition des morts. Ici les rédacteurs de la Convention poursuivaient trois buts principaux. Il fallait d'abord protéger les cadavres contre des pillages qui n'étaient malheureusement pas rares sur les champs de bataille. En deuxième lieu, il fallait garantir aux blessés un examen sérieux des corps pour éviter l'inhumation des vivants. Enfin il fallait faire tout le nécessaire pour pouvoir identifier les cadavres. On n'a pas pu encore introduire l'obligation

pour tous les combattants de porter des marques (1), mais il est stipulé que « chaque belligérant enverra... aux autorités de leur pays ou de leur armée les marques ou pièces militaires d'identité trouvées sur les morts » (Art. 4, Al. 1^{er}). Les belligérants ont aussi l'obligation de se tenir réciproquement au courant des internements et des mutations, ainsi que des entrées dans les hôpitaux et des décès survenus parmi les blessés et malades en leur pouvoir (Art. 4, Al. 2). Tous les objets appartenant aux morts seront transmis aussitôt que possible aux autorités de leur pays.

L'Art. 5 de la Convention de 1864 avait accordé à toute personne ayant recueilli des blessés des exemptions et des immunités très importantes. On n'a pas cru en 1906 pouvoir maintenir les dispositions particulièrement bienveillantes, des abus s'étant produits (2), mais on a autorisé les chefs d'armées à accorder « certaines immunités » aux personnes qui, répondant à l'appel des autorités militaires, ont accepté chez eux quelques malades ou blessés. Ces exemptions sont donc totalement remises à la discrétion des autorités militaires.

On peut mesurer tout le progrès accompli depuis 1864. Les définitions sont beaucoup plus précises, certaines dispositions entièrement nouvelles, comme celles concernant les morts, apparaissent, alors que la difficulté de mise en pratique explique l'abandon de quelques autres.

(1) Les expériences ont souvent montré que les soldats se débarrassent dès qu'ils le peuvent de ces marques, car ils les considèrent comme porte-malheur.

(2) On a souvent constaté que le recueil des blessés ou malades était dans ce cas beaucoup plus inspiré par un intérêt matériel que par l'esprit de charité !

Les chapitres suivants visent la condition du personnel sanitaire et du matériel sanitaire. Alors que la Convention de 1864 débutait par la définition des formations et des établissements sanitaires, ce n'est que le deuxième chapitre dans la Convention de 1906 qui est consacré à ce sujet.

L'Art. 6 distingue les formations sanitaires mobiles des établissements fixes. Toutefois il leur accorde la même garantie en énonçant qu'ils seront « respectés et protégés par les belligérants » (Art. 6). Nous apercevons ici un progrès très net sur la Convention de 1864, car l'Art. 1^{er} de cette Convention n'accorde cette protection que dans le cas où il s'y trouve des blessés ou des malades (3).

L'Art. 1^{er}, Al. 2, de la Convention de 1864 fait cesser toute protection dès que ces formations sanitaires sont gardées par une force militaire. Le texte de 1906 abandonne cette condition qui était très difficilement réalisable. Dorénavant cette protection spéciale ne cesse que si l'on se sert de ces établissements sanitaires « pour commettre des actes nuisibles à l'ennemi » (Art. 7). L'Art. 8 énumère même expressément quelques cas qui ne privent pas l'établissement sanitaire de la protection accordée par l'Art. 6 : ainsi le port d'armes par le personnel sanitaire pour sa propre défense ou celle des malades (Art. 8 N° 1), la garde de l'établissement par des sentinelles « munies d'un mandat régulier » (Art. 8 N° 2) ne constituent pas des faits qui font perdre la protection. Toutes ces précisions se sont avérées particulièrement nécessaires à la suite des

(3) Dans la bataille de Sadowa, les autorités militaires ont hésité à envoyer des formations sanitaires mobiles encore vides sur le champ de bataille, par crainte de confiscation.

expériences faites pendant les hostilités russo-japonaises et pendant la guerre des Anglais contre les Boers.

Le troisième chapitre vise le personnel sanitaire. Quelles sont les personnes qui ont le droit d'être protégées ? L'Art. 2 du texte de 1864 répondait : le personnel sanitaire officiel. En 1906 on a élargi le cercle. Sont maintenant protégés d'abord le personnel officiel et l'aumônier comme ils l'étaient déjà en 1864 à condition que le personnel officiel soit « exclusivement affecté à l'enlèvement, au transport et au traitement des blessés et des malades » (Art. 9, Al. 1^{er}). Les brancardiers qui participent parfois au combat et qui en tout cas portent des armes n'y sont donc pas compris. Les personnes chargées de la garde des formations sanitaires (Art. 8 N° 2) sont incluses dans la protection accordée au personnel sanitaire (Art. 9, Al. 2).

La grande nouveauté apportée par la Convention de 1906 c'est l'élargissement de la protection au personnel des Sociétés de Secours volontaires à condition que ces Sociétés soient « dûment reconnues et autorisées par leur Gouvernement » (Art. 10, Al. 1^{er}), le personnel doit être « soumis aux lois et règlements militaires » (Art. 10, Al. 1^{er}). Ces conditions remplies, le personnel des Sociétés de Secours est « assimilé » au personnel officiel. Les Etats doivent se faire connaître si possible dès le temps de paix, mais en tout cas à l'ouverture ou au cours des hostilités les noms des Sociétés autorisées à secourir les blessés. Les notifications doivent être faites « avant tout emploi effectif » (Art. 10, Al. 2) de ces formations sanitaires.

Lors de la rédaction de la Convention de 1906 le développement de ces Sociétés volontaires était

dans de nombreux pays encore bien peu avancé, c'était au moins la constatation que l'on avait faite au cours de la guerre gréco-turque. Il fallait donc permettre aux organisations sanitaires des Etats neutres d'aider les blessés d'une des parties en cause, sans que l'autre belligérant puisse considérer cette intervention comme une violation de la neutralité.

L'Art. 11 permet à toute Société de Secours d'un Etat neutre de prêter son concours à l'un des belligérants sous trois conditions :

- 1° L'autorisation de son propre Gouvernement;
- 2° L'autorisation du belligérant auquel l'aide doit être portée;
- 3° En troisième lieu le belligérant qui a accepté le secours doit notifier ce fait à son ennemi « avant tout emploi » (Art. 11, Al. 2).

Toutes ces personnes que nous venons d'énumérer jouissent donc d'une protection spéciale; qu'elle est maintenant l'étendue de cette protection ?

Le texte de 1864 dans son Art. 1^{er} leur accordait le bénéfice de neutralité. Ce terme qui fut immédiatement critiqué ne se trouve plus dans la Convention de 1906. Il y est remplacé par deux mots qui cherchent à préciser la situation spéciale du personnel sanitaire qui sera, dit l'Art. 9, « respecté et protégé ».

Quel est le sens de ces deux mots ? MM. Fauchille et Politis estiment qu'ils signifient que le personnel sanitaire est à l'abri de toute attaque intentionnelle. Cette interprétation est sans doute la seule qui soit exacte, car il est impossible de préserver le personnel contre les différentes sortes d'accidents auxquels il reste exposé dans l'accomplissement de sa noble mais dangereuse tâche.

Cette protection leur est garantie par la Convention de 1906 « en toutes circonstances ». Elle dépasse de beaucoup celle que le texte de 1864 n'accordait « que tant qu'il restait des blessés à relever ou à secourir » (Art. 2). Cette limitation trop étroite fut donc rejetée à juste titre.

Dans ce texte de 1906 se trouve encore une garantie supplémentaire dont l'origine remonte à l'Art. 3 de la Convention de 1864. Le personnel sanitaire, dit l'Art. 9, Al. 1^{er}, ne sera pas traité comme prisonnier de guerre. Si la condition du personnel sanitaire tombé entre les mains de l'ennemi se trouve maintenant précisée, il faut aussi constater qu'il est soumis à de nouvelles obligations. Ainsi il ne pourra plus rejoindre l'armée à laquelle il appartient. En vertu de l'Art. 12, Al. 1^{er}, il est obligé de continuer à remplir ses fonctions sous la direction de l'ennemi. Toutefois quand « son concours ne sera plus indispensable il sera renvoyé à son armée ou à son pays », continue l'Art. 12. Nous reparlerons de cette disposition qui a donné lieu à de nombreux abus pendant la guerre. Le mot « indispensable » prêtait à équivoque et sa disparition s'avéra nécessaire en 1929.

Pour montrer toute la différence qui sépare le personnel sanitaire capturé des prisonniers de guerre, l'Art. 12, Al. 3, précise que les personnes relâchées auront le droit d'emporter leurs armes, instruments, etc., pourvu qu'ils soient leur propriété particulière. De plus, le personnel sanitaire officiel, celui des Sociétés de Secours volontaires ne bénéficie donc pas de cette prérogative, recevra « les mêmes allocations et la même solde que le personnel de mêmes grades de son armée » (Art. 13).

Le chapitre IV de la Convention de 1906 porte

le titre : Du Matériel. Ici il y a d'abord une distinction fondamentale à faire entre les formations sanitaires mobiles et les établissements fixes. Les premières, si elles tombent aux mains de l'ennemi, conservent leur matériel. « Toutefois l'autorité militaire compétente aura la faculté de s'en servir pour les soins des blessés et des malades ; la restitution du matériel aura lieu dans les conditions prévues pour le personnel sanitaire » (Art. 14, Al. 2).

En ce qui concerne les hôpitaux, ils restent « soumis aux lois de guerre, mais ne pourront être détournés de leur emploi tant qu'ils seront nécessaires aux blessés et malades » (Art. 15, Al. 1^{er}). Ce n'est que si des nécessités militaires particulièrement impérieuses le commandaient que les chefs de troupes pourront disposer de ces lieux ; mais même dans ce cas ils doivent préalablement assurer le soin des blessés.

Une réglementation particulière est prévue pour le matériel des Sociétés de Secours. On leur applique une des règles fondamentales de la guerre terrestre : le respect de la propriété privée. Tandis que les hôpitaux appartenant aux puissances publiques tombent aux mains de l'ennemi, les établissements des Sociétés de Secours, comme d'ailleurs aussi les hôpitaux privés (4) demeurent « respectés en toutes circonstances sauf le droit de réquisition reconnu aux belligérants selon les lois et usages de la guerre » (Art. 16).

Après le chapitre V qui traite des convois d'évacuation dans le détail desquels nous n'entrerons pas

(4) V. dans ce sens Art. 56 de la Convention de La Haye.

ici (5), le chapitre VI de la Convention s'occupe du signe distinctif du service sanitaire.

Alors que la Convention de 1864 s'était simplement bornée à désigner l'emblème de la Croix-Rouge comme signe distinctif, nous lisons dans le texte de 1906 que « par hommage, pour la Suisse, le signe héraldique de la Croix-Rouge sur fond blanc, formé par l'interversion des couleurs fédérales, est maintenu comme emblème et signe distinctif du service sanitaire des armées (Art. 18), ce qui constitue un juste hommage pour le pays des Dunant, Moynier et Dufour ».

Cette précision était nécessaire pour signaler à certains Etats non chrétiens que ce signe n'était pas choisi à cause de son sens religieux. Le délégué de la Perse fut le seul à faire des difficultés la veille de la signature de la Convention. Il n'a consenti à la signer qu'en faisant une réserve expresse en ce qui concerne l'Art. 18 (6). Pour écarter la pensée que la croix rouge était un symbole religieux on n'a rien fixé quant à sa forme.

« L'emblème », édicte l'Art. 19, « figure sur les drapeaux, les brassards ainsi que sur tout le matériel se rattachant au service sanitaire avec la per-

(5) Les convois d'évacuation sont traités en principe comme les formations sanitaires mobiles. L'obligation de l'Art. 12 — renvoi du personnel sanitaire — est étendue ici encore aux militaires chargés de la garde du convoi.

(6) Cette réserve du délégué persan ne fut pas considérée alors comme une véritable exception. Le Conseil Fédéral a déclaré dans une note du 28 août 1906 qu'il n'admettra pas de dérogation à cette règle. Cependant, le 3 Septembre 1907, il était obligé de reconnaître à la Turquie le droit de remplacer la Croix-Rouge par le signe du Croissant-Rouge, substitution qui constituait une condition sine qua non à l'adhésion de la Turquie.

mission de l'autorité militaire compétente. » De l'absence de l'emblème ne résulte cependant pas de plein droit que ces objets n'appartiennent pas au service sanitaire. De même il ne faut pas être trop exigeant quant à la permission formelle de l'autorité militaire compétente (7).

C'est à tout le personnel sanitaire, donc aussi bien au personnel officiel, qu'à celui des Sociétés volontaires du belligérant ou d'un Etat neutre, que la Convention accorde le droit de porter cet emblème. Toutes les personnes désignées par les Art. 9, 10 et 11 doivent porter un brassard avec une croix rouge. Le brassard doit être fixé au bras gauche, attaché afin qu'il ne puisse pas être enlevé et remis trop aisément, ce qui faciliterait beaucoup les abus. De plus il faut une autorité qui ait le droit de délivrer ces brassards : c'est l'autorité militaire (Art. 20). On n'a donc pas remis ce droit aux Sociétés sanitaires elles-mêmes. L'Art. 20 exige encore que toutes les personnes ne portant pas un uniforme militaire soient munies d'un certificat d'identité. Il aura une importance particulière dans le cas où un membre du personnel sanitaire tombe dans les mains de l'ennemi. Le capturé pourra ainsi prouver sa qualité de médecin, d'infirmier, etc., qualité qui lui permettra de réclamer sa libération en vertu de l'Art. 12 de la Convention.

Voyons maintenant l'utilisation par les formations sanitaires de ce signe distinctif. Les formations sanitaires, nous dit l'Art. 21, ne peuvent hisser le drapeau de la Croix-Rouge qu'avec le consentement de l'autorité militaire. L'emploi d'un pavillon flot-

(7) V. F. Noailly : La Croix-Rouge au point de vue national et international, p. 207.

tant n'est pas de rigueur, une plaque rigide pourrait être employée plus heureusement à cause de sa meilleure visibilité (8).

Mais le drapeau de la Croix-Rouge ne fut pas jugé suffisant par les rédacteurs de la Convention. L'Art. 21 exige que chaque établissement sanitaire arbore en outre son pavillon national (Art. 21, Al. 1^{er}).

Quelle est la situation des formations sanitaires tombées aux mains de l'ennemi ? On n'a pas voulu leur imposer le port du drapeau ennemi. Surtout puisqu'elles ne se trouvent en son pouvoir que temporairement. Elles devront donc en vertu de l'Art. 21, Al. 2, n'arborer que le seul drapeau de la Croix-Rouge.

Un dernier problème relatif au signe distinctif restait à régler. Les formations sanitaires des pays neutres hisseront-elles à côté du pavillon de la Croix-Rouge leur pavillon national ou celui du belligérant dont elles relèvent ? Nous ne trouvons aucune réponse expresse à cette question dans la Convention de 1864. En pratique, au cours des guerres antérieures à 1906, les formations des pays neutres hissaient, à côté du pavillon de la Croix-Rouge, leur drapeau national (9). L'inconvénient de cette coutume était évident, aussi l'Art. 22, Al. 1^{er}, du texte de 1906 prévoit qu'elles auront à arborer le drapeau du belligérant dont elles relèvent. De plus, les dispositions de l'Art. 21, Al. 2, leur sont applicables. Donc si elles tombent aux mains de l'ennemi, elles ne devront hisser que le drapeau de la Croix-Rouge (Art. 22, Al. 2).

(9) V. en ce sens Noailly : op. cit., p. 210.

(9) Cette interprétation s'appuyait aussi sur les termes généraux de l'Art. 7, Al. 1^{er}, de la Convention de 1864.

Le chapitre VII fixe les conditions d'application et d'exécution de la Convention. Les Gouvernements signataires s'obligent à prendre « les mesures nécessaires pour instruire leurs troupes et spécialement le personnel protégé, des dispositions de la présente Convention et... à les porter à la connaissance des populations » (Art. 26).

La réglementation des détails d'exécution est remise aux Commandants en chef des armées belligérantes mais elle doit être conforme à l'esprit de la Convention. L'Art. 25 a même laissé à la discrétion des chefs d'armées l'exécution des cas non prévus dans le texte, à condition qu'elle demeure dans l'esprit de la Convention.

L'Art. 24 prévoit le cas où deux Etats, dont l'un seulement est signataire de la Convention de 1906, se trouveraient en guerre. Si l'autre belligérant n'a adhéré à aucune des conventions concernant les lois de la guerre, il est évident qu'il n'existe pas de texte en même temps en vigueur pour les deux parties. Mais si, par exemple, l'un des belligérants a déjà ratifié la Convention de 1906 pendant que l'autre n'a adhéré qu'à celle de 1864, c'est l'ancienne Convention qui règlera la situation des deux Etats (10) (Art. 31).

Une dernière question restait encore à régler. Elle concernait la protection de l'emblème de la Croix-Rouge. Le chapitre VIII intitulé « De la répression des abus et des infractions » est consacré à cette question.

(10) En 1866, dans la guerre austro-prussienne, la Prusse à l'encontre de l'Autriche avait déjà ratifié la Convention de 1864. Elle déclara vouloir appliquer les règles de cette Convention sous condition de réciprocité. L'Autriche accepta.

Déjà l'Art. 23 accordait une sorte de privilège aux Sociétés de Secours en édictant la règle suivante : l'emblème de la Croix-Rouge ne pourra être employé « que pour protéger ou désigner les formations et établissements sanitaires, le personnel et le matériel protégé par la Convention ». L'Art. 27 prescrit même aux Gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour empêcher l'emploi de l'emblème dans un but autre que celui de la Convention « notamment dans un but commercial ». A partir de la mise en vigueur (11) de la Convention personne ne pourra plus prendre des marques de fabrique ou de commerce portant la Croix-Rouge (12). La Convention de 1906 a donné aux différents pays un délai de 5 ans au maximum pour harmoniser les dispositions de leur législation interne avec le présent texte (Art. 27, Al. 2). Il faut cependant remarquer que la Convention a pleinement respecté les droits acquis, c'est-à-dire les marques déposées avant le 6 juillet 1906.

Les Gouvernements s'engagent aussi à prendre les mesures nécessaires dans leurs lois pénales militaires « pour réprimer, en temps de guerre, les actes individuels de pillage et de mauvais traitements envers les blessés », de même ils puniront « comme usurpation d'insignes militaires l'usage abusif du drapeau et du brassard de la Croix-Rouge par des militaires ou des particuliers non protégés par la présente Convention » (Art. 28, Al. 1^{er}).

(11) C'est-à-dire 6 mois après la ratification.

(12) Une loi relative à cette matière fut promulguée en France le 24 Juillet 1913. Elle punit d'une amende de 5 à 100 francs et d'un emprisonnement de 16 jours à 2 mois ou de l'une de ces deux peines seulement, les contrevenants à cette disposition.

Un chapitre final est consacré aux dispositions générales relatives aux ratifications, dépôts de ratifications, etc. La Convention, nous dit l'Art. 30, entrera en vigueur six mois après la date du dépôt de sa ratification. Les dénonciations devront être faites au Conseil Fédéral Suisse et n'auront d'effet qu'un an après la notification (Art. 33, Al. 1^{er}).

En ce qui concerne les adhésions ultérieures une distinction est à faire. L'adhésion des puissances ayant déjà signé la Convention de 1864 se fera au moyen d'une simple notification (Art. 32, Al. 2). Mais pour celles qui n'étaient pas signataires de cette première Convention une disposition spéciale est prévue. Une notification devra également être faite au Conseil Fédéral, mais elle ne produira d'effet qu'un an après cette date à la condition qu'aucune opposition ne soit parvenue de la part d'une des puissances contractantes (Art. 32, Al. 3).

Avant de terminer l'examen de cette Convention, nous mentionnerons encore un point qui soulève de grandes discussions et cause de nombreuses difficultés. La Russie avait projeté de remettre le jugement de toute contestation qui se présenterait quant à l'application de la Convention au Tribunal Permanent d'Arbitrage de La Haye. Cette proposition échoua car le représentant de l'Allemagne lui opposa un *veto* catégorique. Après de longs pourparlers on émit un vœu selon lequel les puissances signataires s'obligeaient à porter devant le Tribunal de la Haye tous les différends qui pourraient s'élever entre eux en temps de paix au sujet de la présente Convention. La signification de ce vœu qui restreint beaucoup la portée de la proposition russe est claire. On veut éviter autant que possible les longs procès que soulèverait l'interprétation de la

Convention pendant une guerre; l'atmosphère serait envenimée longtemps encore après la conclusion de la paix.

Mais même ce vœu dont l'importance était déjà fortement réduite ne pût être adopté à l'unanimité. Il fallut mentionner dans le texte les réserves expresses faites par le Japon et la Grande-Bretagne. Le représentant de ce dernier pays déclara ne pas pouvoir accepter un pareil vœu non-seulement platonique et inutile mais aussi dangereux, car le règlement des difficultés éventuelles serait plus vite fait par la voie diplomatique régulière.

Essayons de résumer les progrès apportés par la Convention du 6 juillet 1906. Si on la compare avec celle de 1864, trois différences capitales surgissent; d'abord apparaît la réglementation d'un grand nombre de problèmes négligés ou traités d'une manière très approximative en 1864.

En deuxième lieu, cette Convention a un certain caractère, éminemment pratique. Nous n'y trouvons aucune disposition par trop humanitaire comme il y en avait en 1864. Le nouveau texte était rédigé par des diplomates, des juristes, des hommes de la pratique qui voulaient que la Convention soit appliquée non seulement en droit mais en fait.

En dernier lieu, la bonne rédaction de la Convention de 1906 attire notre attention. Les premiers juristes de ce temps, et parmi eux Louis Renault, y ont participé en classant les matières d'après leur ordre logique et en s'efforçant toujours de donner des définitions claires et précises.

On peut dire que si la Convention de Genève de 1906 ne protège pas encore les blessés contre les abus, elle leur garantit cependant un indispensable traitement humanitaire.

CHAPITRE VII

LA CONVENTION DE LA HAYE DU 18 OCTOBRE 1907

Après avoir exposé les lignes maîtresses de la Convention de 1906, il nous faut dire quelques mots sur la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 intitulée : « Convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève ».

De même qu'en 1899 on avait étendu la Convention de 1864 à la guerre maritime, il fallait après l'entrée en vigueur de la Convention de 1906 adapter aux règles nouvellement établies les principes régissant la guerre maritime.

Cette Convention est un des textes adoptés par la deuxième Conférence de La Haye qui s'est réunie le 16 juin 1907 sur l'initiative du président Roosevelt. Elle fut signée par 32 Etats participant à cette Conférence.

Si nous examinons ses dispositions, nous nous apercevrons immédiatement que les rédacteurs ont tenté une adaptation aussi complète que possible aux principes énoncés dans la Convention de 1906.

Quels sont les changements que l'on a apportés en 1907 au texte élaboré en 1899 ?

En lisant les premiers articles, nous voyons aussitôt qu'il ne s'agit pas ici d'une révision aussi radicale que celle que présenta la Convention de 1906 par rapport à la Convention de 1864. Il ne faut

pas oublier que la Convention de 1899 a été faite après de nombreuses expériences; elle n'est pas un fait aussi nouveau que la Convention de 1864.

En effet, les trois premiers articles n'ont subi aucune modification. La protection accordée aux navires-hôpitaux militaires (Art. 1^{er}), aux navires-hôpitaux des Sociétés de Secours (Art. 2) et aux bâtiments hospitaliers des pays neutres (Art. 3) est donc restée la même qu'en 1899.

Les devoirs et obligations des navires sanitaires n'ont pas non plus subi de changement (Art. 4) et la manière dont ils doivent se distinguer des autres navires est restée la même depuis la première Conférence de La Haye.

La protection accordée au personnel sanitaire est maintenue avec toutes ses conséquences aussi bien pour le matériel appartenant à ce personnel que pour leur traitement. Les sanitaires ne peuvent toujours pas être faits prisonniers de guerre (Art. 10).

Nous rencontrons de nouvelles dispositions dans l'Art. 7 qui protège les infirmeries et leur matériel. Cette innovation représente une véritable adaptation à la Convention de 1906 car, de même que celle-ci, la Convention de 1907 accorde pour la première fois une attention spéciale au matériel sanitaire.

Le matériel reste toutefois soumis aux lois de la guerre mais il ne pourra être détourné de son emploi, tant qu'il sera nécessaire aux blessés (Art. 7, Al. 2).

L'Art. 8 de la présente Convention se rattache étroitement aux articles 7 et 8 de la Convention de Genève. Nous lisons d'abord que toute protection cesse si l'on en use pour commettre des actes « nuisibles à l'ennemi » (Art. 8, Al. 1^{er}). Cette protection

reste acquise même si le personnel sanitaire est armé « pour le maintien de l'ordre et pour la défense des blessés » (Art. 8, Al. 2).

Quant à la condition des navires neutres ayant pris à bord des blessés ou des malades, leur situation ne se trouve pas changée depuis 1899. Cependant l'Art. 9 apporte quelques précisions; ainsi peuvent-ils bénéficier de certaines « immunités », d'une certaine « protection » et même des « promesses » particulières peuvent leur être faites.

L'Art. 12 contient une disposition sans précédent dans la Convention de 1899. Elle accorde à tout vaisseau de guerre d'une partie belligérante le droit de réclamer à tout autre navire, qu'il s'agisse des navires sanitaires militaires, des bâtiments-hôpitaux des Sociétés de Secours ou des navires de commerce neutres, la remise des blessés (Art. 12).

Si les articles 14 et 15 ne font que reprendre certaines dispositions de la Convention de 1899 (condition des prisonniers de guerre et de l'internement), les articles suivants contiennent des innovations très remarquables.

Parallèlement à l'Art. 3 de la Convention de 1906, l'Art. 16 du présente texte prévoit que les deux parties belligérantes feront tout leur possible pour rechercher les naufragés et blessés et pour les protéger contre les mauvais traitements (Art. 16, Al. 1^{er}). L'inhumation, l'immersion ou l'incinération des morts doit être précédée d'un examen attentif de leurs cadavres (Art. 16, Al. 2).

Les belligérants s'obligent à se tenir réciproquement au courant des internements comme aussi à se communiquer l'état nominatif des blessés qu'ils ont recueillis (1).

(1) Cf. Art. 4 de la Convention de 1906.

L'Art. 25 de la Convention de 1906 remettait aux chefs d'armées le soin de fixer les détails d'application, l'Art. 19 donne le même droit aux commandants en chef des flottes.

Les puissances signataires s'obligent à prendre les mesures nécessaires pour porter à la connaissance du personnel sanitaire et des marins les dispositions de la présente Convention (Art. 20, Convention de Genève Art. 26).

L'Art. 21 résume le chapitre VIII de la Convention de 1906 intitulé : « De la répression des abus et des infractions », qui traite des mesures à prendre contre l'emploi abusif de l'emblème de la Croix-Rouge et d'une adaptation des lois pénales militaires des pays signataires aux principes de la Convention.

Comme la Convention de 1899, la Convention présente est également viciée par la clause *si omnes...* que prévoit l'Art. 18 lorsqu'il dit que « les dispositions de la présente Convention ne sont applicables qu'entre les puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la Convention ».

Vingt-six Etats ont ratifié cette Convention, toutefois la Grande-Bretagne a fait une réserve concernant l'Art. 21 relatif à l'adaptation de la législation interne aux principes de la présente Convention.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE UNIQUE /

LA CONVENTION DE GENÈVE DU 27 JUILLET 1929

La Grande Guerre a démontré la nécessité d'une réforme de la Convention de 1906. Pourtant, et ce fut l'avis unanime lors de la Conférence de 1929, elle avait fait ses preuves de telle sorte qu'il valait mieux non inaugurer mais seulement compléter quelques points déficients. D'autre part, il fallait aussi tenir compte des progrès de la technique depuis 1906 et limiter les dégâts que ces nouvelles inventions pouvaient causer.

La X^e et XI^e Conférences Internationales de la Croix-Rouge (1921 et 1923) avaient déjà préparé un projet de révision de la Convention de 1906. On avait également élaboré un avant-projet concernant la condition des prisonniers de guerre. Ces projets furent transmis au Conseil Fédéral Suisse qui les communiqua aux gouvernements signataires des Conventions de 1864 et 1906. C'est aussi le gouvernement suisse qui envoya les invitations pour la Conférence réunie le 1^{er} juillet 1929 au Palais électoral à Genève. Prèsque tous les pays du monde se firent représenter (1).

(1) Leur nombre exact fut de 47. De plus, le Gouvernement suisse, avec l'assentiment des autres Gouvernements avait invité le Comité International de la Croix-Rouge à y participer à titre consultatif. M. Paul des Gouttes, membre du Comité, fut nommé Secrétaire Général de la Conférence.

La Conférence était divisée en commissions dont la première, présidée par M. Paul Dinichert, qui était d'ailleurs président de la Conférence, eut comme tâche la révision de la Convention de 1906.

La seconde commission, divisée en deux sous-commissions, l'une juridique, l'autre administrative, examina le problème des prisonniers de guerre. M. Georges Werner présenta le rapport au nom de cette deuxième commission.

Pour montrer que l'œuvre de 1929 n'est qu'une amélioration de la Convention de 1906, la commission a cru devoir respecter le plan établi en 1906. La Convention de 1929 se divise donc aussi en huit chapitres auxquels s'ajoutent des dispositions finales qui règlent les questions relatives à la ratification, à la dénonciation, etc... Comme l'a dit le Général Major Médecin Paul Demolder chargé du rapport : « Vous pourrez aussi constater, Messieurs, que la Commission a procédé avec sagesse et respect à la révision de la Convention de 1906; elle n'en a en rien modifié l'ossature; elle a prudemment apporté quelques changements dans les textes pour les rendre plus clairs et plus compréhensibles à ceux qui sont appelés à les appliquer » (2).

Et plus loin il rend hommage aux artisans de la Convention de 1906 dans les termes suivants : « Il est vraiment admirable que les formules sorties des premières délibérations aient pu pareillement résister à l'épreuve du temps » (3).

(2) Rapport du Général Major médecin Paul Demolder présenté à la Conférence diplomatique au nom de la 1^{re} Commission chargée de la révision de la Convention de Genève de 1906. *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, 1929, p. 627.

(3) Id.

Quelles sont maintenant les modifications apportées en 1929 au texte de 1906 ? Les paroles précitées du Docteur Demolder ne sont point exagérées. On peut dire que le texte de 1929 n'est qu'une édition complète et mise à jour de la Convention de 1906.

L'Art. 1^{er} du présent texte n'est que la reproduction à peine corrigée de l'Art. 1^{er} de la Convention de 1906. On a maintenu, il est vrai, après de longues discussions, les mots « respect et protection » en ce qui concerne les blessés et malades. De nombreuses propositions préconisèrent une plus grande précision de ces deux termes un peu vagues. Mais on a voulu éviter des définitions trop étroites qui pouvaient donner lieu à des interprétations erronées. La seule addition qui doit être mentionnée prévoit que le traitement des blessés et malades sera fait « avec humanité ».

L'Art. 2 traitant de la condition des blessés et malades tombés dans les mains de l'ennemi a fait l'objet de nombreuses discussions. On a proposé de ne plus considérer le blessé comme un prisonnier de guerre, reprenant ainsi l'idée de Dunant selon laquelle tout combattant « est neutre dès qu'il souffre ».

Tout en rendant hommage à la noble inspiration qui dictait cette proposition, on n'a pas cru pouvoir l'accepter. En effet, des raisons pratiques très graves s'y opposèrent. La proposition soutenait que tout blessé et malade ne pourrait être considéré comme prisonnier de guerre que dès le moment où son état n'exigerait plus de soins hospitaliers. Il est évident que la fixation du moment où le blessé peut être considéré comme guéri donnerait lieu non seulement à des difficultés mais encore

à des abus. En le comparant avec l'article correspondant de la Convention de 1906, l'Art. 2 a subi un retranchement. En 1906 on a énuméré un certain nombre d'accords possibles qui pouvaient intervenir en faveur des blessés tombés aux mains de l'ennemi. On a estimé, paraît-il, que les exemples donnés, bien qu'ils n'eussent aucun caractère limitatif, auraient pu prêter à cette interprétation limitative.

La rédaction des Art. 3 et 4 nous montre très clairement l'esprit qui présidait à l'élaboration de la présente Convention. On ajoute peu à ce qui était déjà dit en 1906, mais on précise les pensées maîtresses, on corrige certaines expressions et formules d'un point de vue juridique et surtout on donne un caractère éminemment pratique aux dispositions adoptées.

On a gardé le premier alinéa du texte mais on prescrit maintenant non seulement la recherche des blessés mais aussi celle des morts.

On ajoute que « toutes les fois que les circonstances le permettront un armistice local ou une interruption de feu seront convenus pour permettre l'enlèvement des blessés restés entre les lignes (Art. 3, Al. 2). M. le Rapporteur de la présente Convention remarque lui-même que ce texte est un exemple très significatif des formules restrictives souvent adoptées en 1929. On cherche à améliorer autant que possible le sort des blessés, mais on ne fait plus des prescriptions humanitaires illusoires que les événements ne manquent pas de condamner en cas de guerre. On n'oublie pas que dans une lutte interviennent de nombreuses considérations extra-humanitaires et qu'il est impossible de ne pas en tenir compte. Le refus de suspension d'armes, lisons-nous dans le rapport général, « ne peut être

considéré comme une violation d'une disposition de la Convention et ne peut donc être moralement exploité par un belligérant contre son adversaire qui ne peut accéder à sa demande d'interruption du feu » (4).

L'Art. 4 de la Convention actuelle correspond à celui de 1906, toutefois il est plus explicite sur certaines questions. Il prévoit que les deux parties belligérantes devront se faciliter mutuellement l'identification des morts (Al. 1^{er}), établir et se transmettre les actes de décès (Al. 2). Quant à la plaque militaire mentionnée très sommairement en 1906, elle sera maintenant divisée en deux; une des moitiés sera envoyée pendant que l'autre restera attachée au cadavre (Al. 3).

Les alinéas suivants traitent de l'inhumation ou de l'incinération des morts. L'Art. 3, Al. 2, de la Convention de 1906, qui prévoyait un examen attentif des corps avant l'enterrement, forme maintenant l'Alinéa 4 de l'Art. 4. La raison de ce déplacement est la volonté des rédacteurs de la Convention de 1929 de présenter un texte juridique d'une forme parfaite, condition non encore remplie en 1906 quant à cette disposition. Il y avait en effet un certain chevauchement entre les Art. 3 et 4. Toutes les dispositions concernant l'inhumation des morts se trouvent maintenant dans les quatre derniers alinéas de l'Art. 4. On a ajouté au texte de 1906 deux alinéas entièrement nouveaux. L'Art. 4, Al. 5, exige que les morts « soient enterrés honorablement, que leurs tombes soient respectées et puissent toujours être retrouvées », et l'alinéa suivant pour donner plus d'effet à cette disposition prévoit

(4) Op. cit., p. 634.

l'organisation d'un service des tombes dès le début des hostilités (Art. 4, Al. 6) (5).

Dans l'Art. 5, prévoyant un appel à la charité des habitants, tous les mots du texte de 1906 sont repris, sauf un seul. En effet, alors que la Convention de 1864 accordait encore dans ce cas de très larges immunités, celle de 1906 a remis à la discrétion de l'autorité militaire la connaissance de l'étendue et du caractère des immunités à accorder. Les rédacteurs de 1929 ont trouvé que le simple mot « immunité » pouvait encore donner lieu à des malentendus. On a donc remplacé ce mot par « facilité ». Nous voyons ici encore la volonté de la Conférence de 1929 de se limiter strictement sur le terrain pratique.

Passons maintenant au chapitre II qui traite des formations et des établissements sanitaires. Nous nous apercevons ici immédiatement que les articles qui en font partie n'ont subi presque aucun changement. L'Art. 6 répète textuellement la formule antérieure en distinguant les établissements fixes des formations sanitaires mobiles. Ces dernières gardent leur caractère de formation mobile, même si elles se trouvent immobilisées temporairement.

De même l'Art. 7, qui définit les conditions dans lesquelles les établissements sanitaires perdent la protection spéciale qui leur est garantie, n'a subi aucun changement depuis 1906. On a proposé au cours des discussions d'étendre cette protection autour de l'hôpital sur une zone de 50 mètres acces-

(5) La première partie de l'Art. 4, Al. 5, de la Convention de 1906 fut complètement supprimée. Elle prévoyait certaines dispositions concernant la mutation des prisonniers de guerre, matière qui fut traitée plus amplement dans le Code des Prisonniers de Guerre.

sible uniquement au personnel sanitaire et aux blessés. Mais une fois de plus cette proposition n'a pu être adoptée en considération de raisons pratiques.

Aux trois cas énumérés par l'Art. 8 qui ne sont pas de nature à faire perdre la protection spéciale, la Conférence de 1929 a ajouté un quatrième. Il concerne la présence des vétérinaires qui, dans les armées de quelque importance, marchent avec les autres formations sanitaires. Une proposition tendant à accorder la protection de l'Art. 9 aux vétérinaires en général fut repoussée par la Commission.

Comme dans la Convention de 1906, le chapitre III est consacré au personnel sanitaire. Si l'Année 1^{re} reproduit le texte de 1906 quant au personnel sanitaire bénéficiant de protection, nous ne retrouvons plus l'Al. 2 qui accordait la même protection aux soldats chargés de la garde de l'établissement. On a craint l'affectation de gardes trop nombreux en égard aux nécessités réelles de la formation.

Cependant la Conférence de 1929 a ajouté à l'Art. 9 un Al. 2 qui introduit une disposition totalement nouvelle. Elle concerne le rôle des brancardiers. D'abord il fallait définir la notion exacte de brancardiers. On comprend sous cette dénomination des soldats appartenant aux armées combattantes. Ils n'appartiennent donc pas au service sanitaire officiel.

Cette définition s'est démontrée insuffisante. En fait, il faut distinguer deux sortes de brancardiers. D'abord une catégorie qui remplit normalement cette fonction. Ils sont instruits dans ce sens dès les temps de paix. La seconde catégorie, au contraire, n'intervient qu'occasionnellement, c'est-à-

dire si le besoin s'en fait sentir. Les membres appartenant à cette deuxième catégorie participent donc régulièrement au combat; ils ne remplissent leur rôle humanitaire qu'exceptionnellement.

Cette distinction faite, l'Art. 9, Al. 2, exclut de toute protection spéciale les brancardiers de la seconde catégorie. Ceux, au contraire, qui remplissent leur fonction régulièrement bénéficient des mêmes droits que le personnel sanitaire. Toutefois on leur a imposé certaines conditions, ils doivent être porteurs d'une pièce d'identité qui les désigne comme brancardiers et être spécialement instruits à cette fin. En troisième lieu, et c'est là une différence notable avec le personnel sanitaire régulier, la protection dont ils jouissent n'est que temporaire, c'est-à-dire elle ne s'applique à eux qu'au moment où ils remplissent leur fonction humanitaire.

L'important Art. 10 qui établissait les prérogatives de la Croix-Rouge n'a subi aucune modification sensible. La seule addition qu'on y trouve concerne le statut des brancardiers appartenant à ces sociétés volontaires. La Conférence n'a pas cru pouvoir leur accorder les mêmes droits qu'aux brancardiers militaires, mention expresse en est faite dans l'Art. 10, Al. 1^{er}.

Si cet article ne fut presque pas rectifié, il a fait toutefois l'objet de nombreuses propositions de modifications dont la principale voulait étendre la protection de l'Art. 9 au personnel sanitaire des hôpitaux civils de l'Etat et des personnes morales publiques dans lesquels se trouvent des blessés de l'armée. Tout en reconnaissant l'importance du problème soulevé, la commission n'est pas entrée dans le détail. Elle a estimé que cette question dépassait sa compétence et appartenait plutôt aux problèmes

qui sont à régler par les Conventions de La Haye sur les lois et coutumes de la guerre.

Rien n'est changé à l'Art. 11 sur l'aide qu'une Société de Secours d'un pays neutre peut apporter à l'un des belligérants.

L'Art. 12, qui traite de la situation du personnel sanitaire tombé aux mains de l'ennemi, est resté également à peu près le même. Comme en 1906, le texte actuel prévoit que le personnel sanitaire ne pourra pas être retenu plus longtemps que les nécessités militaires impérieuses l'exigent. Pendant ce temps intermédiaire il continuera à remplir ses fonctions et, ajoute la Convention de 1929, il sera affecté « de préférence... aux soins des blessés et malades du belligérant dont [ils] relèvent » (Art. 12, Al. 3).

Ce personnel recevra pendant cette situation passagère un traitement correspondant à celui du personnel de l'armée au pouvoir de laquelle il se trouve. A ce sujet de nombreuses difficultés et divergences ont surgit au cours de la grande guerre, car les grades et les soldes qu'on allouait à leurs titulaires variaient de pays en pays. Pour éviter des malentendus possibles le texte stipule que « dès le début des hostilités ils [les belligérants] s'entendront au sujet de la correspondance des grades de leur personnel sanitaire » (Art. 13, Al. 2). Cet alinéa additionnel fut accepté après de nombreuses propositions et contre-propositions dont l'une, par exemple, demandait que la solde allouée dans ces conditions exceptionnelles ne puisse pas être supérieure à celle de l'armée de son pays. Elle fut écartée, car la commission ne voulait pas surcharger le texte de dispositions de ce genre qui réglaient seulement une question de détail, surtout en considération de la

situation passagère dans laquelle se trouve le personnel sanitaire en de pareilles hypothèses.

Quand nous passons au chapitre IV nous nous apercevons que son titre a changé. Il était intitulé, en 1906, « Du Matériel », la Convention de 1929 le nomme « Des Bâtiments et du Matériel ». Cette addition n'est que trop justifiée car 2 sur 3 des articles que contient ce chapitre traitent de la condition des bâtiments destinés au soin des blessés.

Malgré ce changement de titre le chapitre a cependant été très peu modifié. Le matériel des formations sanitaires est soumis à restitution (Art. 14). Certaines précisions de détail sont seules introduites dans ce texte.

Ces précisions sont d'une importance assez grande dans l'article suivant en ce qui concerne les établissements fixes. Le texte établit d'abord très nettement qu'il s'agit uniquement des « établissements sanitaires fixes de l'armée » (Art. 15, Al. 1^{er}), condition qui n'était que sous-entendue en 1906. L'autorité militaire ne pourra les détourner de leur destination qu'au cas de « nécessités militaires urgentes » (Art. 15, Al. 2). Le mot « urgent » est substitué au mot « important » qui figurait dans le texte de 1906. La Conférence a voulu ainsi marquer qu'elle ne tolérât de dérogations à la règle générale que dans des cas vraiment exceptionnels. L'obligation d'assurer préalablement le sort des blessés pèse aussi selon le texte actuel sur l'autorité militaire.

L'Art. 16 qui dans la Convention de 1906 traitait uniquement du matériel des Sociétés de secours s'applique maintenant aux bâtiments. Eux aussi, sont considérés comme propriété privée et en tant que telle, ils doivent être respectés sauf la possibilité de réquisitionner, reconnue par les règles générales **du droit de la guerre.**

A ce sujet une proposition fut fait en vue d'assurer la restitution de ce matériel réquisitionné. Elle a dû cependant être écartée à cause des difficultés pratiques considérables qu'elle aurait entraînées.

Comme le chapitre précédent, le chapitre V a également été gratifié d'un nouveau titre « Des transports sanitaires » substitué à l'ancien « Des convois d'évacuation ». Mais à l'encontre de ce qui s'est passé pour le chapitre IV, des modifications importantes ont été introduites. Le perfectionnement de la technique moderne imposait ici une refonte.

Le remaniement de l'Art. 17 est de première importance. Le texte actuel garde la règle fondamentale acceptée dès 1906 selon laquelle les convois d'évacuation (6) seront traités en principe comme les formations sanitaires mobiles.

Le belligérant qui intercepte un transport sanitaire, qu'il soit isolé ou en convoi, pourra le disloquer en se chargeant des blessés qu'il contient. La Convention actuelle ajoute toutefois au texte de 1906 le principe suivant : ces véhicules ne pourront être utilisés « que dans le secteur où ils auront été interceptés et exclusivement pour des besoins sanitaires » (Art. 17, Al. 2). La deuxième partie surtout de cette disposition s'imposait. Il aurait pu en effet arriver trop souvent que le belligérant après avoir capturé des automobiles ou des avions s'en serve pour des fins militaires. Donc restriction quant à l'emploi de ces véhicules et quant à leur champ ter-

(6) Le mot convoi d'évacuation ne se trouve plus dans le texte actuel car, lisons-nous dans le rapport général, « les voitures d'évacuation ne circulent plus en files régulières qu'en de rares circonstances; elles vont plutôt isolément pour se dissimuler aux yeux de l'ennemi; l'avion, d'autre part, est essentiellement un transport isolé » (Id. p. 655).

ritorial d'action. Cette deuxième restriction n'est pas moins importante que la première, car il ne faut pas oublier que la condition des véhicules de ces transports sanitaires est sensiblement analogue à celle des formations sanitaires réglée par l'Art 14, qui prévoit que le matériel doit être restitué même si l'autorité militaire s'en est servi temporairement. L'emploi de véhicules appartenant à un transport sanitaire à divers endroits rendrait difficile l'exécution de cette obligation de restituer.

« Le personnel militaire préposé et muni à cet effet d'un mandat régulier (Art. 17, Al. 3) bénéficie de tous les avantages accordés au personnel sanitaire en vertu des Art. 9 et 12. Il ne sera donc pas traité en tant que prisonnier de guerre et sera renvoyé au belligérant dont il relève. La Conférence s'est cependant refusée à accorder ces avantages au personnel militaire affecté à la garde du transport comme elle a refusé d'en faire bénéficier les militaires chargés de la garde d'un établissement sanitaire. Ici encore elle a craint des abus par une exagération du nombre des gardes.

Quant aux dispositions des Al. 4, 5 et 6 de l'Art. 17, ils n'apportent pas une modification notable au texte ancien. Ils ont été mis en harmonie avec les Art. 14, 15, 16 dans leur rédaction actuelle.

En résumant les dispositions de ces articles d'une importance capitale, M. le Général Major Médecin Paul Demolder a cru pouvoir faire dans son rapport les distinctions suivantes : le personnel doit être divisé en quatre classes différentes. Les deux premières qui comprennent les sanitaires et les militaires préposés aux transferts sanitaires, bénéficient donc de tous les avantages des Art. 9 et 12. Le personnel militaire chargé de la garde devient prisonnier de guerre. Les civils enfin, qui ne peuvent

pas être faits prisonniers de guerre, en vertu des règles générales du droit international public, devront donc être renvoyés (Art. 17, Al. 6).

Pour le matériel sanitaire, il y a aussi quatre cas à envisager. Le matériel sanitaire proprement dit et les véhicules portant l'emblème de la Croix-Rouge devront être restitués conformément aux prescriptions de l'Art 14. Les véhicules qui ne se trouvent pas sous la protection de cet emblème peuvent être capturés (Art. 17, Al. 5). En ce qui concerne le matériel réquisitionné, sa condition est réglée par les Art. 46, 52 et 53 de la Convention de La Haye, c'est-à-dire soumise aux lois de guerre en général.

Nous avons vu jusqu'à présent la Convention actuelle suivre d'article en article celle de 1906. Les plans se correspondent. Nous rencontrons maintenant dans l'Art. 18, pour la première fois, une matière entièrement nouvelle qui ne fut pas traitée dans l'ancien texte. On a intercalé un nouvel article de telle sorte qu'à partir de maintenant, il y a toujours une différence d'une unité dans les numéros correspondants des deux Conventions.

Cet article traite de la matière particulièrement importante des avions sanitaires ou, pour employer le terme plus général du texte, des appareils aériens sanitaires. En effet, l'importance toujours grandissante de l'avion comme moyen de combat rendait une réglementation nécessaire. Le problème fut déjà traité à différentes reprises par des Conférences Internationales, notamment en 1928, à La Haye. De nombreux articles et livres furent aussi publiés réclamant d'urgence la réglementation d'une telle question (7).

(7) V. surtout MM. Paul des Gouttes et Ch.-L. Julliot.

Quand la Conférence s'est trouvée en présence de ce problème, deux voies lui étaient ouvertes pour la traiter : ou élaborer une Convention complète concernant la guerre aérienne ou introduire au moins quelques notions essentielles et indispensables dans les limites d'une convention générale. C'est la deuxième voie qui fut choisie car on n'a pas voulu surcharger le programme de la Conférence qui comportait outre la Convention, l'élaboration d'un Code relatif aux prisonniers de guerre, d'une troisième matière dont l'apparition nouvelle n'aurait pas manqué d'entraîner de nombreuses et longues discussions.

On s'est donc borné à insérer, concernant les avions sanitaires, un seul article qui cependant contient les lignes maîtresses d'une réglementation plus détaillée.

« Les appareils aériens utilisés comme moyens de transports sanitaires jouiront de la protection de la Convention pendant le temps où ils seront exclusivement réservés à l'évacuation des blessés et des malades . » (Art. 18, Al 1^{er}).

Cette première condition va de soi, mais d'autres doivent être remplies pour qu'un avion puisse invoquer la protection de la Convention. L'avion doit être peint en blanc et porter d'une manière visible l'emblème de la Croix-Rouge à côté de ses couleurs nationales. Le signe distinctif doit être peint et à sa face supérieure et à sa face inférieure (Art. 18, Al. 2).

La question la plus difficile restait encore à résoudre : le survol des champs de bataille. La teneur du texte adopté après un long travail est la suivante : « Sauf licence spéciale et expresse, le survol de la ligne de feu de même que celui de la zone située en avant des grands postes médicaux de triage, ainsi

que, d'une manière générale, de tout territoire ennemi ou occupé par l'ennemi sera interdit (Art. 18, Al. 3). Ce texte demande plusieurs précisions. La limitation du survol paraît au premier abord une entrave à l'action efficace des avions sanitaires ; mais on peut facilement se convaincre qu'il n'en est rien. L'avion sanitaire, lisons-nous dans le rapport que nous avons eu déjà l'occasion de citer à plusieurs reprises « ne doit plus, comme on l'a dit autrefois, explorer la zone de l'avant pour rechercher les blessés non relevés et abandonnés sur le champ de bataille ; le service sanitaire dispose d'autres moyens pour remplir cette mission » et plus loin « l'appareil aérien n'est plus qu'un moyen de transport et, sur le champ de bataille, il ne peut être qu'un petit porteur, c'est-à-dire que son action en ce qui concerne l'évacuation est limitée à un petit nombre de bénéficiaires et réservé à des blessés gravement atteints, dont l'état réclame une intervention rapide, dans de bonnes conditions opératoires » (8). L'avion doit être toujours près des formations sanitaires de triage qui se trouvent en général à une dizaine de kilomètres de la ligne de feu. On voit donc qu'un survol des lignes de feu elles-mêmes ne rentre pas dans les tâches indispensables de l'aviation sanitaire.

L'Al. 4 de l'Art 18 impose à l'avion sanitaire de descendre à toute sommation.

Quelle sera maintenant la condition d'un avion sanitaire tombé aux mains de l'ennemi ? « Les blessés et les malades de même que le personnel et le matériel sanitaire, y compris l'appareil aérien,

(8) *Id. op.* 664-665.

demeureront soumis aux bénéfices de la présente Convention (Art. 18, Al. 5).

Une seule question restait encore à régler. Pourrait-on complètement assimiler le pilote, les manœuvres et les opérateurs de T.S.F. au personnel préposé aux autres moyens de transports sanitaires ? Un courant en ce sens se manifestait parmi certains délégués ; la protection aurait donc été parfaite et ce personnel aurait dû être renvoyé (Art. 17, Al. 3 et Art. 12). L'opposition cependant l'emporta. Ses arguments s'ils n'étaient pas les plus nobles étaient au moins inspirés par les faits. Les pilotes, disait-elle, même ceux qui sont chargés de la conduite d'un avion sanitaire ne sont pas affectés à une mission exclusivement humanitaire, car il peut très bien arriver qu'en cas de besoin on les emploie comme pilotes de combat. Des raisons sérieuses s'opposent donc à leur restitution dans les mêmes conditions que pour le personnel sanitaire. On pourrait très facilement répondre à cette argumentation en opposant le cas de militaires préposés à d'autres moyens de transports sanitaires. Eux non plus ne sont pas chargés d'une mission uniquement humanitaire. C'est ici qu'intervient l'argument pratique qui prétend qu'à la suite du nombre limité de pilotes leur emploi dans les combats est beaucoup plus probable que celui de simples militaires.

La Commission a dû s'incliner et elle a proposé de soumettre le renvoi des pilotes, des manœuvres et des opérateurs de T.S.F. à la condition qu'ils signent un engagement qui les oblige à ne plus servir pendant la guerre en cours que dans les formations sanitaires. Ce texte fut cependant écarté, car on n'a pas voulu remettre à des particuliers le soin de décider de leur sort pendant une guerre. L'accord s'est fait sur un texte qui n'exige plus cet engagement

individuel. Il prévoit uniquement que le renvoi s'effectuera « à la condition qu'ils (le pilote, les manœuvres, etc...) ne soient plus utilisés, jusqu'à la fin des hostilités que dans le service sanitaire » (Art. 18, Al. 6). On a donc déplacé la responsabilité qui est passée des individus à l'autorité militaire dont ils relèvent. Cette solution se rapproche beaucoup de celle de l'Art. 6 de la Convention de 1864 qui permettait, dans des conditions sensiblement analogues le renvoi des blessés et des malades après leur guérison. En 1906 on a considéré cet article comme peu pratique et il fut simplement abrogé ; il est très possible que tel sera aussi le sort de l'Al. 6 de l'Art. 18 de la présente Convention dont l'inconvénient principal réside dans le fait qu'il ne permet pas de contrôler si l'engagement assumé est vraiment rempli.

Le chapitre VI est consacré à la protection du signe distinctif. Le 1^{er} Al. de l'Art. 19 correspond exactement à l'ancien Art. 18 qui donne comme signe distinctif du service militaire des armées l'emblème de la Croix-Rouge. Entièrement nouveau est cependant l'Al. 2 de l'Art. 19. Il admet officiellement, consacrant ainsi un état de fait existant depuis longtemps, les emblèmes du Croissant-Rouge, du Lion et du Soleil-Rouges dans les pays qui emploient déjà ces insignes. Toutefois la Commission a insisté sur le fait que les dérogations ainsi accordées ne représentaient qu'une exception. L'unité du symbole reste l'idéal.

Si l'Art. 20 traitant des objets sur lesquels doit figurer l'emblème ne fut presque pas changé, l'Article 21 a subi des modifications assez sérieuses. On a maintenu l'obligation pour tout le personnel sanitaire, qu'il appartienne à l'armée ou à une Société

de Secours (9), de porter un brassard et un certificat d'identité. Cette dernière obligation fut renforcée par les membres des Sociétés de Secours, dont l'identification a souvent rencontré des difficultés considérables. N'ayant pas d'uniforme militaire qui permette de les identifier facilement, on exige d'eux qu'ils soient munis « par l'autorité militaire compétente d'un certificat d'identité, avec photographie, attestant leur qualité de sanitaires » (Art. 21, Al. 3).

Outre cette disposition supplémentaire que les expériences de la Grande Guerre avaient rendue nécessaire, on a ajouté dans le texte actuel deux alinéas en faveur du personnel sanitaire. L'Al. 5 défend d'une manière absolue à toute autorité quelle qu'elle soit de priver ce personnel de ses insignes ou de ses pièces d'identité. L'Al. 6 précise qu'en cas de perte le personnel « aura le droit » de recevoir des duplicata; en effet souvent au cours de la guerre mondiale les sanitaires se voyaient dans l'impossibilité de fournir une preuve probante de leur qualité, de telle sorte qu'ils étaient retenus comme prisonniers de guerre.

L'obligation du consentement de l'autorité militaire pour permettre aux formations sanitaires d'arborer le drapeau de la Croix-Rouge se retrouve également dans ce texte. Mais si rien n'est changé quant au pavillon de la Croix-Rouge, nous rencontrons une modification importante relative au drapeau national. Dorénavant seuls les établissements fixes devront l'arborer à côté de l'emblème de la Croix-Rouge. Cette obligation est devenue purement facultative pour les formations sanitaires mobiles

(9) Les brancardiers n'ont pas le droit de porter cet emblème.

(Art. 22, Al. 1^{er}). Cette disposition nouvelle fut introduite à la suite de la demande des experts militaires. Dans la dernière guerre, on a en effet souvent constaté que les drapeaux nationaux arborés par les formations sanitaires servaient de point de repère à l'adversaire.

La même pensée pratique a aussi inspiré la rédaction du dernier alinéa de l'Art. 22 qui exige une visibilité aussi nette que possible de l'emblème « tant que les exigences militaires le permettront » (Art. 22, Al. 3). Ce dernier alinéa est d'ailleurs tout à fait nouveau. « La Commission », lisons-nous dans le rapport, « a voulu éviter la reproduction des faits constituant des violations de la Convention, notamment le tir sur des postes sanitaires » (10). La Commission a très nettement indiqué la raison d'être de cette disposition quand elle dit qu'une signalisation facile à apercevoir doit être faite « en vue d'écarter la possibilité de toute action agressive » (Art. 22, Al. 3). La signalisation pendant la nuit par des moyens lumineux fut rejetée pour des raisons stratégiques.

Cet article ne change rien au texte de 1906 qui autorise les formations tombées aux mains de l'ennemi à arborer uniquement le drapeau de la Convention.

Quant aux formations sanitaires neutres elles doivent arborer le drapeau du belligérant dont elles relèvent avec le pavillon portant l'emblème de la Croix-Rouge. Jusqu'ici rien n'est modifié au texte de 1906. Toutefois la Conférence de 1929 a estimé qu'il était impossible de refuser à ces formations

(10) Id. p. 674.

neutres le droit de hisser leur propre pavillon. L'Art. 23, Al. 2, leur permet, si elles le désirent, de hisser, outre le drapeau du belligérant et celui de la Croix-Rouge, leur propre pavillon. Si elles tombent aux mains de l'ennemi le seul emblème de la Croix-Rouge devra être arboré.

L'Art. 24 traitant de la manière si importante de la protection de l'emblème a subi des modifications considérables.

D'abord une mention expresse est accordée aux insignes du Croissant-Rouge, du Lion et du Soleil-Rouges qui jouissent dans les pays où ils sont employés de la même protection que la Croix-Rouge dans les pays occidentaux (Art. 24, Al. 2).

Les deux alinéas ajoutés dénotent une tendance très remarquable chez les rédacteurs de la présente Convention. C'est en effet la première fois que l'on a consacré des dispositions spéciales à l'activité de la Croix-Rouge en temps de paix. « Les Sociétés de Secours volontaires, visées à l'article 10, pourront faire usage, conformément à la législation nationale, de l'emblème distinctif pour leur activité humanitaire en temps de paix » (Art. 24, Al. 3).

L'activité de la Croix-Rouge dans tous les domaines de la charité au cours des derniers trente ans était d'une importance tellement capitale que cette reconnaissance de son œuvre par une Conférence internationale est parfaitement justifiée. La renommée que la Croix-Rouge a acquise par un travail qui s'étend sur le monde en son entier est si considérable, que les entreprises humanitaires les plus différentes, sans connexion aucune avec la Croix-Rouge, ont souvent fait usage de son emblème. La Convention actuelle autorise cet emploi à condition que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge

donnent leur consentement exprès et qu'il s'agisse de postes de secours destinés à donner des soins gratuits aux blessés (Art. 24, Al. 4).

Le Chapitre II fixe les conditions d'application et d'exécution de la Convention. Le premier article de cette partie apporte déjà une modification assez considérable. On se souvient que dans l'ancien texte la Convention cessait d'être applicable dès que l'un des belligérants ne l'avait pas ratifiée.

Les discussions sur cet article furent peut-être les plus longues et les plus difficiles parmi celles qu'avaient soulevées les autres dispositions de la Convention. Les uns voulaient garder la rédaction restrictive de la Convention de 1906. Mais des voix plus nombreuses se déclarèrent en faveur de l'application intégrale de la Convention même si l'un des belligérants n'en faisait pas partie. On a introduit une motion préconisant une solution intermédiaire selon laquelle les signataires devraient demander à l'Etat non signataire d'appliquer la Convention au cours de la guerre et en cas de refus on s'en remettrait à la discrétion des parties qui pouvaient alors observer ou non la Convention.

C'est cependant la solution la plus radicale qui devait l'emporter et l'Art. 25, Al. 2, dispose que même si un des belligérants n'est pas partie à la Convention « ses dispositions demeureront néanmoins obligatoires entre tous les belligérants qui y participent ». La situation est donc la suivante : supposons plusieurs Etats belligérants de chaque côté; un seul d'entre eux n'a pas signé la Convention. Il est évident que cet Etat n'est pas tenu d'observer ses dispositions mais tous les autres Etats lui resteront soumis quant à leurs rapports entre eux.

Les deux autres articles du présent chapitre

n'ont subi aucune modification. Comme en 1906 on a remis aux chefs d'armées le soin des détails d'exécution, ce qui les charge d'une tâche de première importance. Toutefois ces mesures d'exécution doivent être prises « conformément aux principes généraux de la présente Convention » (Art. 26.)

Il n'y a rien de changé non plus quant à la disposition qui impose aux gouvernements l'obligation de faire tout le nécessaire pour instruire les troupes et le personnel sanitaire des dispositions de la Convention (Art. 27).

Le dernier chapitre traite de la répression des abus auxquels peut donner lieu l'utilisation de l'insigne de la Croix-Rouge, et des infractions commises contre la Convention.

On a maintenu le 1^{er} Alinéa de l'ancien Art. 27 qui prescrit aux Gouvernements de prendre des mesures législatives appropriées pour empêcher l'utilisation de l'emblème de la Croix-Rouge dans un but commercial « ou dans un autre but », ajoute le nouveau texte (Art. 28, Al. 2).

A la demande de la délégation suisse, on a introduit encore à ce sujet une disposition additionnelle. On avait souvent observé que de nombreuses entreprises commerciales avaient, par mesure de publicité, utilisé l'insigne interverti pour profiter du prestige universel de la Croix-Rouge en créant ainsi une confusion chez le consommateur. Elles échappaient à la répression, qui ne punissait que l'emploi illégitime de l'emblème de la Croix-Rouge. La Suisse a demandé aux puissances signataires de bien vouloir protéger ses armoiries qui furent souvent « appliquées sur des objets à usages les plus vils ou contraires aux bonnes mœurs; à juste titre le sentiment national suisse a été fortement froissé;

l'honneur que l'on avait voulu faire à la Suisse en 1864 était par ces faits devenu une injure » (11). L'Al. 3 de l'Art. 28 demande aux Gouvernements de prendre ici encore les mesures qui s'imposent pour éviter l'emploi des couleurs nationales suisses « soit dans un but contraire à la loyauté commerciale, soit dans des conditions susceptibles de blesser le sentiment national suisse ».

Les Gouvernements signataires devront prendre toutes ces mesures au plus tard cinq années après la mise en vigueur de la Convention (Art. 28, Al. 4).

Quant aux prescriptions concernant la répression des actes individuels contraires à la Convention, on a conservé le texte de 1906. Toutefois la formule actuelle est devenue plus générale, car tandis que l'Art. 28 de la Convention de 1906 énumérait quelques actes particulièrement répréhensibles (pillage, etc.), l'Art. 29, Al. 1^{er}, adopte une formule beaucoup moins limitative.

L'ancienne Convention finissait par les dispositions dont nous venons de parler. La Conférence de 1929, de même qu'elle a ajouté dans l'Art. 18 une disposition entièrement nouvelle, a renouvelé ce chapitre final très hardiment.

A propos de la discussion de l'Art. 28, de nombreuses propositions avaient déjà demandé l'introduction d'une disposition prévoyant une infraction à la Convention non par un simple particulier mais par un des Etats signataires lui-même.

On a décidé de tenir compte de ces propositions dans un article spécial car la matière traitée est en effet complètement différente de celle de l'Art. 29.

On était d'accord sur la nécessité de confier à un organisme international la décision dans cet ordre de questions. Mais quel organisme parmi ceux qui existaient déjà pouvait être chargé de cette tâche délicate ? Était-il préférable de former une juridiction ou une commission spéciale pour la solution des différends susceptibles de se produire ?

Les hypothèses les plus diverses furent envisagées au cours de la discussion. Un grand nombre de délégations étaient prêtes à confier à la Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye l'arbitrage en cas de conflits. D'autres réclamèrent la constitution d'une commission spéciale permanente. Le Comité International de la Croix-Rouge, qui au cours de la Grande Guerre avait fait preuve d'un grand souci d'impartialité, paraissait à certains qualifié pour remplir cette tâche.

Enfin, on a proposé la constitution d'une commission dans le cas seulement où un conflit est déjà né. C'est cette dernière initiative qui fut couronnée de succès. « A la demande d'un belligérant », dit l'Art. 30, « une enquête devra être ouverte, selon le mode à fixer entre les parties intéressées, au sujet de toute violation alléguée de la Convention ; une fois la violation constatée, les belligérants y mettront fin et la réprimeront le plus promptement possible ».

Il ressort nettement de la lecture de cet article, que la Conférence n'a voulu, et peut-être aussi n'a pu, que donner des indications générales à ce sujet. On est encore bien loin ici de l'organisation d'une véritable juridiction. La commission chargée de l'enquête n'a pas de caractère permanent. C'est cependant dans sa permanence que réside la force principale d'une juridiction. Nous ne som-

mes d'ailleurs pas en présence d'une vraie juridiction comme il en existe en Droit International Public. Il ne s'agit ici que d'une simple commission d'arbitrage.

De plus, aucun droit n'a été reconnu à cette commission. Si un Etat de mauvaise foi ne se conforme pas à la sentence, aucune sanction n'est prévue dans le texte qui s'appliquera à lui d'une manière automatique. Il n'y a donc pas de contrainte possible contre un Etat qui n'exécuterait pas les décisions prises par la commission d'enquête.

Il serait facile de multiplier les exemples d'insuffisance des dispositions de l'Art. 30 (12). Mais malgré tout la Conférence de 1929, qui n'a pas pu résoudre ce grave problème, a osé au moins l'envisager courageusement et il ne faut pas non plus oublier qu'en pareilles matières, si la sanction matérielle est difficile à organiser, il reste encore la sanction morale de l'opinion publique, très puissante dans ces questions.

La Convention se clôt par des dispositions générales concernant la ratification, la mise en vigueur, etc., du texte adopté (13). L'Art. 34 dispose que la nouvelle Convention remplacera celle du 22 août 1864 et du 6 juillet 1906 dans les rapports

(12) On pourrait se demander par exemple si la constitution d'une commission d'enquête entre deux belligérants a beaucoup de chance de réussir car l'Art. 30 stipule que le mode de sa formation est à fixer entre les parties intéressées. Un belligérant de mauvaise foi pourra très facilement empêcher sa constitution même.

(13) Les ratifications de la Convention doivent être déposées à Berne et la Convention entrera en vigueur six mois après que deux instruments de ratification auront été déposés (Art. 33, Al. 1^{er}). Pour les Etats individuellement, elle entrera en vigueur six mois après le dépôt de leur instrument de ratification (Art. 33, Al. 2).

entre les Etats signataires. Selon l'Art. 35, la Convention reste ouverte à toute adhésion postérieure, la possibilité d'opposition qu'accordait l'ancien Article 32 n'existe plus, à juste titre.

Ces dispositions finales comportent quelques modifications très importantes. Bien que la règle générale est que la Convention entre en vigueur six mois après le dépôt des ratifications, toutefois l'effet produit sera immédiat en cas de guerre, que ces ratifications aient été déposées avant ou après le début des hostilités (Art. 37). Cette disposition d'une importance capitale ne peut être qu'approuvée. Il serait en effet illogique pour une simple question de formalité de retarder l'application de la Convention en cas de guerre.

Il y a aussi une exception prévue pour la dénonciation de la Convention de même qu'il y en avait une pour son entrée en vigueur. Le délai normal après lequel le retrait produit son effet est de un an. Ce retrait reste toujours possible. Toutefois toute dénonciation est interdite au cours d'une guerre dans laquelle l'Etat dénonçant est une des parties belligérantes. « En ce cas la présente Convention continuera à produire ses effets, au delà du délai d'un an, jusqu'à la conclusion de la paix » (Art. 38). Cette exception est un fait très remarquable qui souligne nettement la volonté de la Conférence de porter avant tout ses efforts vers une humanisation croissante de la guerre.

TROISIÈME PARTIE

TITRE PREMIER

LES PROJETS DE LA CROIX-ROUGE

Les résultats obtenus à la Conférence de 1929, si considérables qu'ils fussent, n'ont cependant pas complètement satisfait toutes les aspirations. Déjà à la XIV^e Conférence Internationale de la Croix-Rouge qui eut lieu à Bruxelles en 1930, nous rencontrons des propositions tendant à améliorer certaines dispositions de la Convention de 1929 (1).

Ces tentatives de réforme ont été reprises avec beaucoup d'ardeur surtout depuis 1933, c'est-à-dire depuis que la situation politique est devenue tendue en Europe.

Ces projets, dont nous essayerons d'analyser les plus importants, prennent le plus souvent naissance au sein du Comité International de la Croix-Rouge. Il ne s'agit pas de propositions ayant un caractère officiel, mais de propositions que le nom de leurs auteurs font néanmoins considérer comme présentant un caractère sinon officiel, du moins officieux. En plus elles sont souvent issues des délibérations d'une conférence de techniciens — médecins, militaires le plus souvent — familiers de ces problèmes.

(1) La délégation française présidée par M. Basdevant, Professeur à la Faculté de Droit de Paris, jurisconsulte du Département des Affaires Etrangères, présenta un projet relatif à une organisation internationale de l'aviation sanitaire en temps de paix.

C'est le 20 octobre 1934 que se réunit à Tokio la XV^e Conférence Internationale de la Croix-Rouge.

Les résolutions et les vœux de cette Conférence (1) s'occupent d'un très grand nombre de questions. Les 18 premières résolutions traitent exclusivement des questions internes de la Croix-Rouge.

Les résolutions 19-31 émettent des vœux concernant surtout les rapports de la Croix-Rouge avec l'Union Internationale de Secours.

Dans la résolution N° 32 nous trouvons pour la première fois une allusion à la Convention de Genève lorsqu'on préconise l'organisation d'une puissante aviation sanitaire en temps de paix.

La résolution N° 33 « charge le Comité International de la Croix-Rouge de rechercher les points sur lesquels il paraît désirable et possible de modifier la Convention de La Haye de 1907 ».

La Conférence « remercie » dans sa résolution N° 37 « le Gouvernement belge d'avoir soumis à une conférence diplomatique l'étude de certaines lois de la guerre, notamment un projet concernant la création des zones ou de villes assurant une protection suffisante tant aux blessés et malades militaires qu'à la population civile ».

Nous voyons apparaître ici pour la première fois l'idée de faire entrer dans une Convention ayant un but humanitaire une protection aussi grande que possible de la population civile. La grande guerre a nettement démontré que dorénavant une distinction stricte entre combattants et non-combattants est difficile à faire ; il est même à craindre que le développement croissant de la guerre aérienne

(1) Leur rédaction définitive est de MM. de la Morandière, Matsudeira et Sidney H. Brown.

ne l'efface de plus en plus. Les protagonistes de la « guerre totale » voudront même la faire disparaître complètement et il est indéniable que leurs efforts ont du succès dans certains pays.

La protection du civil est devenue un de ces problèmes que nous serons encore obligés de traiter à plusieurs reprises.

La résolution N° 38 s'occupe d'une autre question de grande actualité. Dans la guerre, disent les propagateurs d'une guerre totale, c'est uniquement la force qui compte, le but unique est de gagner. Les mots — pourtant déjà assez cruels — du général Moltke, pour qui les considérations humanitaires n'occupent qu'une place secondaire en cas de guerre, semblent démodés et dépassés; on dirait volontiers aujourd'hui que de semblables considérations ne sont plus secondaires, mais négligeables à tous points de vue. Si la surprise d'une guerre non déclarée permettait de réaliser des avantages considérables, il ne faut pas hésiter à agir ainsi même si l'on se trouve en contradiction avec les règles les plus élémentaires du droit international public. La Conférence de la Croix-Rouge, obligée par le développement que ces idées ont pris dans certains pays d'envisager une pareille situation, demande, pour éviter « les conséquences fâcheuses » que pourrait avoir une interprétation trop libérale des Conventions de Genève et de la Convention relative au traitement des prisonniers de guerre du 27 juillet 1929 en cas d'opérations militaires, navales ou aériennes non accompagnées de déclaration de guerre..., que lesdites Conventions établies pour le cas d'une guerre déclarée soient aussi appliquées par analogie en cas de conflits armés entre Etats sans qu'il y ait eu une déclaration de guerre ».

Certains membres éminents — comme par

exemple M. P. des Gouttes — du Comité International de la Croix-Rouge se sont faits dans de nombreux articles les propagateurs de cette idée élémentaire que les prescriptions humanitaires doivent être remplies même en cas de guerre non déclarée. Il faut constater que dans l'état actuel du droit international public positif une telle disposition fait encore défaut et qu'un belligérant de mauvaise foi pourrait rompre par un seul acte illégitime plusieurs de ses obligations internationales.

La résolution N° 39 attire l'attention sur la réglementation nécessaire de la condition des civils sur le territoire occupé. Nous reviendrons encore plus amplement sur cette question.

D'autres vœux exprimés par cette Conférence concernent une adaptation de la Convention de 1929 à la guerre maritime et à la guerre aérienne. Il ne faut pas oublier en effet que la dernière Convention sur la guerre sur mer date de 1907 et qu'une révision approfondie serait très nécessaire. Quant à la guerre aérienne, elle ne se trouve pas réglementée du tout; les avis que le Comité International de la Croix-Rouge a demandés à plusieurs juristes éminents ont démontré qu'il n'existe au fond aucune disposition efficace de droit international qui empêcherait le bombardement des villes ouvertes (2). S'il n'existe pas de dispositions pour empêcher de pareils faits, il faut au moins tâcher d'en limiter les conséquences.

Nous pouvons donc résumer de la manière sui-

(2) De récentes expériences pendant la guerre sino-japonaise ont en tout cas démontré leur inefficacité pratique; le bombardement presque quotidien de villes ouvertes comme Nankin, Schanghai, Canton, etc., en est la triste preuve.

vante les points sur lesquels se portent les plus nombreuses tentatives de réforme :

1) Révision de la Convention de Genève du 27 juillet 1929;

2) Secours aux blessés par la voie des airs ;

3) La guerre sur mer.

Nous traiterons en chapitres successifs de ces différents projets de réforme.

CHAPITRE PREMIER

RÉVISION DE LA CONVENTION DE GENÈVE DU 27 JUILLET 1929

En ce qui concerne la révision du texte de la Convention de Genève proprement dite, de très nombreux textes ont été présentés.

Nous analyserons dans les pages qui suivront le projet élaboré par le Comité International de la Croix-Rouge et dont l'auteur principal est M. Paul des Gouttes (1). Nous ne reprendrons pas un à un les différents articles de la Convention de 1929, mais nous insisterons uniquement sur ceux qui font l'objet d'une proposition de réforme.

Une remarque préalable doit être faite. Depuis longtemps on propose de changer le titre officiel de la Convention de Genève qui ne s'applique qu'aux « armées en campagne ». Ce titre, a-t-on craint, pourrait prêter à des malentendus, mais il reste bien compris que la Convention gardera toute sa valeur même dans un combat qui n'aurait pas été précédé de déclaration de guerre comme c'était le cas dans le conflit italo-éthiopien et comme c'est le cas actuellement dans la guerre sino-japonaise. Toutefois la Convention ne pourra pas être considérée comme étant en vigueur dans le cas d'une guerre civile, bien que, si le conflit venait à pren-

(1) Les différentes Sociétés Nationales de la Croix-Rouge avaient été appelées à présenter des observations.

dre des développements — comme aujourd'hui la guerre civile espagnole — les deux parties en cause soient moralement obligées de suivre les idées maîtresses de cette Convention.

En ce qui concerne les modifications se rapportant au premier chapitre de la Convention de 1929, une seule addition — d'une grande importance du reste — est proposée. Par quelques mots ajoutés à l'Art. 5 on cherche à empêcher que des actes de représailles soient exercés sur les blessés ou les sanitaires. Cependant si un des belligérants viole l'esprit de la Convention, de strictes mesures de réciprocité resteront toujours autorisées, à condition toutefois qu'elles ne se dirigent pas directement contre les blessés ou contre les sanitaires.

Quels seront les changements que le projet du Comité International apporte au statut du personnel ? Nous savons que toute protection particulière cesse immédiatement dès qu'un acte nuisible est commis à l'encontre de l'ennemi. Mais ce qui était le plus délicat, c'était la définition exacte des mots « acte nuisible ». On est arrivé à considérer qu'un acte même purement défensif, s'il n'a pas un but exclusivement humanitaire, est un agissement qui nuit à l'ennemi, de telle sorte qu'il ne se trouve plus protégé par la Convention. Les sanitaires ont comme tâche de s'occuper « exclusivement des malades et des blessés ».

Il est très intéressant de remarquer que le présent projet de la Croix-Rouge rejette l'idée que les Etats neutres pourraient mettre à la disposition des belligérants non seulement l'aide sanitaire de ses Sociétés de Secours, mais aussi celui de son Service de Santé officiel. Nous verrons plus loin que les projets de Monaco ne craignent pas de proposer cette

solution, qui, évidemment, aurait — sauf quelques inconvénients, en somme négligeables — d'énormes avantages au point de vue humanitaire.

Quand nous regardons de plus près les réformes proposées pour les transports sanitaires, nous nous apercevons qu'ici encore il s'agit surtout de précisions. Ainsi propose-t-on d'ajouter à l'Art. 17 l'autorisation pour le commandement militaire d'employer, en cas exceptionnels, des civils pour le transport des blessés et des malades. Ce personnel, qui n'est que tout temporaire, ne sera pas autorisé à porter l'insigne de la Croix-Rouge mais sera simplement muni d'un écrit délivré par l'autorité militaire.

De nouvelles précisions se trouvent aussi dans l'Art. 18 quant à l'aviation sanitaire. Il s'agit de donner aux appareils sanitaires une couleur qui permette de ne pas les confondre avec les avions militaires.

Seul le dernier alinéa de l'Art. 18 subirait une modification de première importance. Les pilotes et manœuvres d'un aéronef qui, d'après la Convention de Genève et aussi d'après le projet spécial sur l'aviation sanitaire, ne devront être rendus que sous condition de ne plus occuper une place dans l'armée active, seraient rendus sans qu'on leur impose d'obligations spéciales et simplement « dans les conditions prévues par l'Art. 12 ».

Des développements assez considérables sont consacrés au problème du signe distinctif. Le vœu de son unification est émis une fois de plus, sans grandes chances de réalisation.

(2) La Croix-Rouge suédoise tient toute définition de l'acte nuisible comme dangereuse.

C'est un alinéa très intéressant que l'on propose d'ajouter à l'Art. 22 de la Convention de 1929 qui serait libellé ainsi : « Avant ou pendant les opérations, les emplacements des établissements sanitaires d'un belligérant seront autant que possible notifiés à l'adversaire ». Nous retrouvons ici l'influence incontestable des textes de Monaco et de leur conception de localités sanitaires (3).

D'autres développements sont consacrés à l'activité de la Croix-Rouge et on propose l'insertion d'un article selon lequel « un secours régulier de la Croix-Rouge ne doit jamais être considéré comme une ingérance dans les opérations militaires ».

Un alinéa spécial se trouve ajouté à l'Art. 28 disant que l'emploi de toute croix rouge sur fond clair, quelle qu'en soit la forme, doit être interdit dans un but autre qu'exclusivement humanitaire. Le délai de 5 ans qu'accordait la Convention de 1929 pour la disparition de toute marque de fabrique doit être considéré comme fatal, car, dit M. P. des Gouttes, « les droits acquis, si respectables soient-ils, doivent céder le pas à l'intérêt général » (4). Toutes les marques devront donc être modifiées pour éviter des confusions ou des abus.

Nous insisterons encore un instant sur l'Art. 30, qui traite du problème des sanctions. Si l'insertion de cet article dans la Convention de 1929 constituait un progrès certain, il est non moins sûr que son application pratique se heurtera à des difficultés. Des consultations ont été demandées à des juristes

(3) V. *infra*.

(4) *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, 1937, p. 668.

éminents (5). Il en résulte que des dispositions complémentaires s'imposeraient.

M. Schindler propose qu'à défaut d'entente entre les belligérants pour la nomination d'une commission chargée d'enquêter sur les violations alléguées, le Comité International de la Croix-Rouge soit chargé de nommer cette commission (6).

(5) V. le rapport de M. Schindler, R.I. de la C.R., 1937, p. 510.

(6) Nous ne voulons pas finir ce chapitre sans mentionner un projet du Comité International de la Croix-Rouge sur la défense des civils de nationalité ennemie qui se trouvent sur le territoire d'un belligérant ou sur un territoire occupé par lui. Ce projet leur garantit la possibilité de libre départ et il n'autorise l'internement que lorsqu'il s'agit de civils mobilisables. Même dans ce cas, leur internement doit avoir lieu dans des camps qui sont nettement séparés de ceux des prisonniers de guerre.

Nous trouvons aussi élaboré dans ce projet un système de contrôle.

CHAPITRE II

SECOURS AUX BLESSÉS PAR LA VOIE DES AIRS

Depuis longtemps une réglementation de la guerre aérienne s'imposait — et s'impose encore — car, sauf quelques accords isolés, rien n'a été encore fait dans ce domaine.

Les Conventions de La Haye ont déjà défendu le lancement des projectiles du haut des ballons. Mais nous ne trouvons aucune autre Convention qui essaie de réglementer sur une échelle plus large ce problème.

En 1929, lors de la réunion pour la révision de la Convention de 1906, l'Art. 18 introduit dans le texte créait l'aviation sanitaire. Le programme étant déjà trop chargé, nous ne trouvons aucun autre développement à ce sujet. Toutefois la Conférence a émis un vœu, inséré dans l'acte final, où elle exprime le désir de voir se réunir une conférence qui aura comme tâche de réglementer « avec toute l'ampleur nécessaire, l'emploi de l'aviation sanitaire en temps de guerre ».

Malheureusement cette conférence n'a pu avoir lieu jusqu'à ce jour. Mais de nombreux projets furent discutés et le Comité International de la Croix-Rouge a retenu le texte élaboré par M. Ch.-L. Julliot et l'a adressé au Conseil Fédéral suisse, pour servir de base aux travaux de la Conférence qui devra se réunir conformément aux vœux émis en 1929.

C'est ce projet que nous analyserons dans les pages qui suivront (1).

Le projet est divisé en 5 chapitres dont le premier, formé d'un article unique, s'occupe des blessés et malades. Il se borne à préciser que toutes les prescriptions de la Convention de Genève de 1929 resteront applicables pour les cas présents.

Le chapitre II. est consacré au personnel et au matériel sanitaire.

Les avions sanitaires seront respectés et protégés par les belligérants « pendant le temps où ils seront exclusivement réservés à l'évacuation des blessés et des malades et au transport du personnel et du matériel sanitaires » (Art. 3).

Cette disposition est conforme aux règles générales concernant la protection des formations sanitaires. En outre, dans ce cas, vu les fins diverses auxquelles peut servir un avion, le texte exige qu'il ne doit pas muni d'appareils de photographie (Article 3). Même remplissant ces conditions reste interdit aux avions sanitaires « le survol de lignes de feu... ainsi que... de tout territoire ennemi ou occupé par l'ennemi » (Art. 4, Al. 2).

Les gouvernements doivent de plus s'engager à n'utiliser ces avions dans aucun but militaire (Article 4, Al. 1^{er}).

(1) Un nouveau projet de Convention additionnelle à la Convention de Genève du 27 juillet 1929, concernant l'emploi des aéronefs sanitaires en temps de guerre élaboré par le même auteur, grand spécialiste de ces questions, M. Ch.-L. Julliot, Vice-Président des Amis de l'Aviation Sanitaire en union avec M. le Médecin-Général Schickelé, a paru dans la Revue Internationale de la Croix-Rouge, n° 194, fév. 1935.

De ces deux projets, lequel sera adopté ? Il est difficile de prévoir pour l'instant la réponse à une telle question.

Toute protection spéciale cesse dès que l'appareil commet un acte quelconque nuisible à l'autre belligérant (Art. 5, Al. 1^{er}). Le personnel occupant ces avions reste cependant autorisé à porter des armes pour sa propre défense. De même, la présence d'une garde, ou d'armes retirées aux blessés ne constitue pas une raison suffisante pour la perte de cette protection.

En quoi consiste cette protection spéciale ? D'abord dans l'exemption de toute capture (Art. 6, Al. 1^{er}). En deuxième lieu, disposition non moins importante, ces appareils auront le droit d'atterrir sur les champs d'aviation neutres, sans que l'Etat neutre commette une infraction à ses devoirs de neutralité (Art. 6, Al. 2).

Pour s'assurer que les avions sanitaires ne servent en fait qu'à des fins humanitaires, les belligérants auront sur eux le droit de contrôle et de visite et ils peuvent même les obliger à s'éloigner ou à atterrir (Art. 7, Al. 1^{er}).

Quelle est maintenant la condition du personnel sanitaire ? Nous nous apercevons immédiatement que le nouveau projet n'apporte pas de modifications aux règles générales énoncées dans la Convention de 1929.

Le personnel protégé est le même (les sanitaires et l'aumônier, Art. 8), s'il tombe aux mains de l'ennemi il ne sera pas considéré comme prisonnier de guerre (Art. 9, Al. 1^{er}) et il doit être renvoyé aussi vite que possible (Art. 9, Al. 2). Avant leur renvoi, les sanitaires continueront à remplir leurs obligations habituelles (Art. 9, Al. 3) et ils toucheront les mêmes allocations que dans leur propre armée (Art. 10, Al. 1^{er}).

Une seule exception est faite; elle concerne les

pilotes, les manœuvres et les opérateurs de T.S.F. Ceux-ci ne seront renvoyés que sous condition qu'ils soient employés jusqu'à la fin des hostilités exclusivement dans le service sanitaire, de telle sorte qu'ils ne puissent pas intervenir dans le combat (Art. 9, Al. 5).

L'Art. 9, Al. 4, assure au personnel la propriété de ce qui lui appartient à titre privé et l'Art. 11 défend même toute capture ou désaffectation des appareils sanitaires tombés dans les mains de l'ennemi. Ces appareils doivent être restitués de la même manière que le personnel et, si possible, en même temps que lui (Art. 11, Al. 3).

Toutefois la réquisition sera possible, mais seulement « en cas de nécessité urgente » (Art. 11, Al. 4) en ce qui concerne le matériel des Sociétés de Secours.

Le Chapitre III du présent projet traite du signe distinctif. Nous y retrouvons les règles déjà connues par l'étude de la Convention de 1929 et qui consistent surtout dans l'obligation de porter à côté du signe distinctif, les couleurs nationales sur les faces inférieure et supérieure de l'avion (Art. 12, Al. 1^{er}). L'appareil d'une puissance neutre pourra — sans y être obligé — porter ses propres couleurs à côté du signe distinctif et des couleurs du belligérant dont il relève (Art. 12, Al. 2).

Ces deux derniers chapitres sont consacrés respectivement à l'exécution de la Convention et aux dispositions finales.

Dans le Chapitre IV, nous trouvons un article remarquable. Il propose aux puissances belligérantes de prescrire la neutralisation de certaines places d'atterrissage, qui seraient ainsi exclusivement réservées à des fins sanitaires (Art. 15).

Pour l'éventuelle entrée en vigueur du présent projet, les dispositions de la Convention de 1929 seront applicables. Il nous faut, pour finir, mentionner l'Art. 16, Al. 3, qui remet toute contestation s'élevant entre les nations appartenant à la S.D.N. à la C.P.J.I. (1).

(1) C'est ce projet seulement que nous avons analysé à cause de son caractère semi-officiel et général. Pour la précision des points particuliers, nous renvoyons à la Revue générale de droit aérien, dirigée par M. de La Pradelle, année 1934, où l'on trouvera un important article à ce sujet.

CHAPITRE III

LE PROJET DE RÉFORME DE LA CONVENTION DE LA HAYE DE 1907

Nous avons vu que la Convention de 1906 a reçu des retouches sérieuses en 1929. On a même tenu compte dans l'Art. 18 de certaines innovations qu'imposait le développement de la guerre aérienne. Rien n'a été cependant fait en ce qui concerne la guerre sur mer : c'est en effet toujours le texte de 1907 qui règle cette matière.

Pourtant le développement des moyens de guerre a apporté des changements considérables à la guerre maritime. Il n'est donc pas étonnant qu'une tendance de plus en plus forte de dessine en faveur d'une refonte aussi vaste que possible de la X^e Convention de La Haye de 1907.

La XV^e Conférence Internationale de la Croix-Rouge a exprimé dans sa résolution 33 le vœu qu'un comité d'experts se réunisse pour examiner la révision de la Convention de 1907.

Le Comité International de la Croix-Rouge a élaboré avec le concours d'experts un projet détaillé qu'il a soumis à un comité réuni à Genève le 15 juin 1937.

C'est ce projet, tel qu'il est sorti des délibérations de la Commission, que nous analyserons dans les pages suivantes.

Ce texte ne suit que de loin le plan de 1907, qui était conforme à celui adopté pour la Convention de Genève de 1906 et qui fut conservé en 1929.

Déjà le titre du premier chapitre est modifié. Alors qu'en 1907 il était « Des blessés et des malades », on a cru utile d'y ajouter « et des naufragés ». En effet, eux aussi se trouvent sous la protection qu'accorde la Convention.

Mais l'Art. 1^{er} du projet étend encore plus loin cette protection. En 1907 (Art. 11) les militaires seuls en bénéficiaient, aujourd'hui elle s'étendrait à toutes personnes se trouvant à bord d'un navire victime d'un acte de guerre (Art. 1^{er}, Al. 1^{er}).

Les changements apportés aux Art. 12, 13, 14, actuellement Art. 2, 3, 4, sont minimes et concernent surtout la forme (1). On a maintenu aussi la règle que les blessés et les naufragés tombés dans les mains de l'ennemi sont considérés comme prisonniers de guerre et ne peuvent être rendus que s'ils s'obligent à ne plus servir au cours des hostilités. Les blessés recueillis par un vaisseau de guerre neutre ne pourront pas non plus prendre part aux opérations futures de cette guerre.

Nous trouvons une très importante innovation dans l'Art. 5. D'après le texte de 1907, les blessés et naufragés, débarqués dans un port neutre, étaient internés. Le projet de la Croix-Rouge fait une distinction; il maintient le régime de 1907 pour les blessés débarqués par un navire de guerre des belligérants (Art. 5, Al. 1^{er}), mais accorde à ceux qui

(1) Sur la demande de la délégation française, on a remplacé les mots « bâtiments-hôpitaux » par « navires-hôpitaux ».

sont débarqués par des « navires de commerce, embarcations, yachts, aéronefs » toute liberté (Art. 5, Al. 3 (2)).

Les Art. 6 et 7 adaptent les Art. 16 et 17 de la Convention de 1907 aux dispositions de la Convention de 1929. Les parties belligérantes s'obligent à veiller sur l'inhumation et l'immersion des morts et se tiendront mutuellement au courant des décès survenus. L'Art. 7, Al. 5, prescrit les mêmes obligations aux neutres si c'est un de leurs navires qui a recueilli les morts.

Rien n'est changé non plus quant au régime des navires de commerce neutres qui prennent à bord des blessés et des malades et qui, pour cette raison, jouissent de certains avantages.

Le Chapitre II du projet est consacré au problème par lequel débutait la Convention de La Haye : celui des navires-hôpitaux. Nous y trouvons d'ailleurs en général très peu de modifications ; les Art. 9 à 12 correspondent — sauf quelques détails de rédaction — aux Art. 1-4 de la Convention de 1907 (3).

L'Art. 14 introduit une innovation très importante. « Les navires de commerce qui auront été transformés en navires-hôpitaux ne pourront être désaffectés pendant toute la durée des hostilités ». Cette disposition correspond à un double souci : d'abord une idée humanitaire l'imposait, en second lieu on a voulu éviter des abus constatés au cours de la grande guerre.

L'Art. 15 répète l'Art. 8 du texte de 1907 qui retire toute protection spéciale dès qu'un acte nuisible à l'ennemi est commis par un navire-hôpital.

(2) Les représentants des Etats-Unis, du Japon et de l'Italie se sont opposés à cette disposition.

(3) V. *supra*.

Dans le Chapitre III, qui traite du personnel sanitaire, nous ne trouvons aucune disposition qui présenterait une dérogation au droit commun; les sanitaires ne pourront être faits prisonniers de guerre (Art. 17, Al. 2), ne pourront être retenus (Art. 18, Al. 1^{er}) et bénéficieront pendant qu'ils se trouvent chez l'ennemi du même traitement que dans leur armée (Art. 19).

Rien n'a été non plus changé en ce qui concerne le matériel (Art. 20) (4).

Un chapitre complètement nouveau composé d'un article unique est le Chapitre V, intitulé : « Des transports sanitaires ». L'Art. 21, Al. 1^{er} déclare applicable à la guerre maritime l'Art. 18 de la Convention de 1929 sur les avions sanitaires. L'Al. 2 ajoute que ces appareils doivent obéir à toute sommation d'amérir qui pourrait leur être faite (5).

En ce qui concerne le signe distinctif, les nouveaux articles se conforment aux principes énoncés dans la Convention de 1929. L'Art. 24, Al. 1^{er}, précise toutefois que tous les navires-hôpitaux porteront une peinture extérieure blanche avec une bande horizontale rouge, ce qui constitue une simplification, car l'Art. 5 de la Convention de 1907 distinguait encore les navires-hôpitaux militaires et ceux des Sociétés de Secours.

Quant aux conditions d'application et d'exécution de la Convention, le projet abandonne la clause

(4) V. Art. 7 de la Convention de 1907.

(5) La délégation américaine a fait une très intéressante proposition concernant les navires-hôpitaux qui servent au transport des blessés. Elle a suggéré d'y installer un observateur neutre, ce qui faciliterait beaucoup le contrôle.

si omnes... qui se trouvait dans toutes les Conventions de La Haye.

L'article final reproduit une proposition de la délégation française demandant qu'on mentionne expressément que tous « les belligérants resteront libres de stipuler, au delà des obligations existant en vertu de la présente Convention, tels accords *ad hoc* qu'ils jugeront utiles (Art. 29).

TITRE II

CHAPITRE UNIQUE

LES PROJETS DE MONACO

Au mois de février 1934 s'est réunie, sur la convocation du prince Louis II, à Monaco, une conférence formée de juristes et de médecins des différentes nations pour élaborer un projet d'amélioration des lois de guerre.

L'invitation ne s'adresse pas aux gouvernements des différents pays; il ne s'agissait donc pas d'une conférence diplomatique. Quelques juristes éminents, comme aussi quelques médecins militaires, furent convoqués, tous spécialisés dans l'étude des lois de guerre, étude à laquelle ils ont déjà consacré beaucoup de leurs efforts.

On verra, quand nous analyserons de plus près les textes de Monaco, tout le progrès qu'ils représentent par rapport à la Convention de Genève de 1929. Maintenant nous ne voulons qu'insister en quelques mots sur leur caractère général.

Les textes s'inspirent avant tout de considérations éminemment pratiques. Les grands principes humanitaires avaient déjà été établis — et acceptés dans le monde civilisé — par les trois Conventions de Genève.

Mais — et cette question s'est imposée depuis

longtemps à l'esprit de ceux qui s'occupaient de ces problèmes — pourquoi, si tout le monde a adhéré à ces Conventions, furent-elles si fréquemment violées au cours des guerres ? La mauvaise volonté des belligérants en serait-elle la raison principale ? Mais — répondait-on — il est alors impossible de comprendre pourquoi ces Conventions furent préalablement signées; de plus, chaque Etat qui viole une des dispositions essentielles de ces Conventions doit s'attendre à ce que l'on use envers lui de représailles.

Cette dernière explication s'était donc montrée insuffisante. On s'est aperçu alors que de nombreuses violations ont eu leur cause profonde dans le manque — souvent presque complet — de détails sur des prescriptions qui, cependant, n'apparaissent pas parmi les moins importantes. Des précisions étaient donc devenues nécessaires; une des tâches principales de la réunion de Monaco fut donc de donner aux textes une précision aussi grande que possible. Il ne fallait pas cependant aller trop loin dans cette voie, pour que plus tard, quand il s'agira pour les Etats d'adhérer à ces projets, ils hésitent à s'enchaîner par des obligations trop minutieuses.

Mais les travaux des juristes et médecins réunis à Monaco ne se sont pas uniquement bornés à la mise au point d'anciennes prescriptions. On verra plus loin les innovations remarquables proposées à Monaco. Ce qu'il faut particulièrement retenir pour ces projets, c'est que, même lorsqu'ils présentent des vues tout à fait neuves, ils ne se limitent pas au simple énoncé de quelques principes généraux, mais précisent les conditions d'exécution.

Le rapport adressé au Prince de Monaco et rédigé par l'éminent Professeur A. de Geouffre de la Pradelle, par le Lieutenant-Colonel Médecin Von-

chen, M. Henry Mauran, Directeur du Cabinet du Prince, et par le Docteur Louët, premier médecin du Prince, insiste largement sur la nécessité d'une nouvelle législation de guerre. Dans la guerre la plus féroce, il ne faut jamais oublier « qu'il y a un droit de civilisation, un droit exprès pour l'Humanité et qui exige une obéissance à certains principes supérieurs même à la souveraineté de l'Etat » (1). Et quelques lignes plus loin nous lisons « que le respect de la vie doit rester le fondement de la morale universelle et le principe essentiel du droit des gens » (2).

Toutes les nations se trouvent dans la même situation en face d'une guerre; « il se crée une fraternité des nations devant le danger commun de la maladie et de la mort » (3).

Le problème qui était à Monaco au centre des délibérations fut celui de la création de localités sanitaires. Le danger de bombardement des hôpitaux et autres établissements sanitaires grandit avec le progrès de la technique de guerre, qui permet des bombardements à longue distance rendant presque impossible une fixation exacte des objets qui servent de but à l'action.

Déjà le VII^e Congrès International de Médecine et Pharmacie Militaires a attiré dans ses vœux l'attention sur ce grave problème. La Conférence de Monaco y consacre la première et la plus importante partie de ses travaux.

En effet, sous la dénomination « Villes et localités sanitaires », le premier titre s'occupe exclusi-

(1) Rapport à Son Altesse Sérénissime le Prince Louis II.
Revue de Droit International, 1934, tome 13, p. 11.

(2) Id.

(3) Id.

vement de la création d'endroits où les blessés et les malades pourront être soignés dans des conditions telles que le danger d'un bombardement ou d'une attaque quelconque soit limité à un minimum.

A ces villes et localités sanitaires, l'Art. 1^{er} des textes de Monaco accordent « une protection spéciale » si certaines conditions se trouvent réunies.

Quelles sont maintenant ces conditions ? La première, et qui va d'ailleurs sans qu'on l'énonce expressément, est que ces endroits ne pourront servir à aucune utilisation militaire (Art. 2, Al. 1^{er}).

Mais les rédacteurs du présent texte se sont immédiatement aperçus de toute l'ambiguïté que comportent les mots « utilisation militaire ». En effet, on peut prévoir qu'une guerre future ressemblera notablement à ce que certains théoriciens appellent aujourd'hui la guerre totale. Il est évident qu'il serait impossible d'isoler complètement un endroit quelconque du reste du territoire en faisant semblant de le considérer comme une île que la guerre ne pourrait jamais atteindre.

Si cependant il subsiste un certain lien entre ces localités soumises à un régime spécial et le reste du territoire, il pourra facilement arriver qu'un belligérant y trouve un prétexte pour refuser après coup la protection qu'il a garantie en temps de paix.

Pour cette raison, l'Art. 2 énumère immédiatement quatre hypothèses différentes, qui ne pourront pas être considérées comme cas d'utilisation militaire.

Le premier de ces cas concerne l'utilisation en transit de certaines voies de communications qui traversent la ville à des fins militaires. Il est bien entendu que c'est seulement le transit qui reste autorisé.

Le second traite de la présence des permissionnaires dans une ville sanitaire, présence qui, à elle seule, ne constitue pas non plus une infraction à l'utilisation exclusivement sanitaire de l'endroit, sous la condition que ces permissionnaires soient originaires de cette ville.

La troisième hypothèse énumérée par le texte de Monaco concerne l'Art. 8 de la Convention de Genève de 1929; la dernière nous parle d'un problème d'une importance capitale.

« L'activité », lisons-nous dans l'Art. 2, Al. 5, « des établissements industriels qui constituent des centres importants et bien connus, employés à la fabrication d'armes, munitions et fournitures militaires caractérisés » n'est pas une raison suffisante pour que l'on cesse de considérer cette ville comme « réservée aux besoins particuliers des Services de Santé » (Art. 2, Al. 1^{er}).

On pourrait s'étonner de cette disposition, qui paraît au premier abord excessive, si on ne connaît pas encore les articles suivants.

Il faut, dit l'Art. 3, qu'une notification parvienne à l'ennemi, l'informant que certaines localités sont destinées à un emploi sanitaire. Cette notification devra être faite en temps de paix par la voie diplomatique ordinaire, en temps de guerre par l'intermédiaire des puissances protectrices ou, lisons-nous dans l'Art. 3, mieux : par un organe international qui serait à désigner.

Les caractéristiques de cet organe international ne se trouvent nulle part énoncées dans le présent texte. Les rédacteurs des projets de Monaco ont seulement indiqué que la création d'un organe international, chargé exclusivement de la juridiction concernant les lois de guerre, serait hautement dé-

sirable; eux-mêmes n'en voulurent pas fixer tous les détails d'organisation, de fonctionnement, etc. Ils en voulurent simplement émettre l'idée.

Est-ce qu'une simple notification sera suffisante pour qu'une ville bénéficie automatiquement de toute la protection qu'accorde dans ce cas le texte de Monaco ? Non, car des abus seraient à craindre.

Chaque belligérant se hâterait de notifier ses villes industrielles et militaires les plus importantes, qui seraient ainsi exemptes de tout acte de guerre, de telle sorte que les opérations militaires s'en trouveraient gravement gênées.

L'Art. 4 accorde aux autres puissances le droit d'opposer un *veto* à la notification en présentant une protestation qui nécessairement doit être motivée.

Cette protestation doit être faite dans un « délai raisonnable » (Art. 4, Al. 1^{er}) et sa vérification doit être faite en temps de paix dans un « temps raisonnable » (Art. 4, Al. 2), pendant qu'en temps de guerre il faut procéder « d'urgence » à l'examen des motifs invoqués dans la protestation.

En ce qui concerne l'examen de cette plainte, il sera fait en temps de paix par la Cour Permanente de Justice Internationale, en temps de guerre par « le Comité spécial désigné » à l'ouverture des hostilités par les puissances non belligérantes signataires de la Convention (Art. 4) ou, ajoute le texte, « mieux, dans les deux cas par l'organisme international précité ».

En temps de guerre, on institue dans ces villes une Commission de contrôle, qui agira sous le contrôle de la puissance protectrice ou sous celui de l'organisme international qui reste à créer (Art. 5).

Cette Commission aura comme tâche de con-

trôler si toutes les conditions requises qui définissent le statut de ces villes sanitaires sont vraiment remplies. Elle n'aura cependant aucune compétence pour s'immiscer dans l'exercice de la souveraineté territoriale (Art. 6).

L'Art. 7 prévoit que ces villes conserveront leur statut exceptionnel même si elles sont occupées par l'ennemi. Celui-ci aura toutefois le droit d'y apporter un changement après une simple notification (Art. 7, Al. 2).

Toutes ces dispositions, lisons-nous dans l'Article 9, le dernier article de ce premier chapitre, ne peuvent être interprétées « dans un sens restrictif des droits acquis à l'Humanité en vertu de toute autre Convention. » Ce texte, qui pourrait paraître au premier abord un peu superflu, a cependant une importance incontestable. En effet, chaque Convention faite jusqu'à présent dans cet ordre d'idées, tout en élargissant en général la protection précédemment accordée, a toujours rétréci sur certains points des dispositions qui lui paraissaient trop hardies. Pour la première fois nous sommes en présence d'un texte qui ne fait qu'ajouter sans rien prendre aux droits humanitaires.

La deuxième partie des projets de Monaco est intitulée « De l'assistance sanitaire par les non-belligérants ». Elle reprend en les précisant et élargissant certaines dispositions déjà contenues dans les différentes Conventions de Genève.

« L'assistance sanitaire de la part d'un Gouvernement à l'un quelconque des belligérants ne rompt pas la neutralité » (Art. 1^{er}).

Quelle est la différence entre cet article et les dispositions contenues dans la Convention de 1929 ? L'Art. 2 nous en donne la réponse en disant que

cette assistance comporte l'intervention des Sociétés de Secours et du Service de Santé militaire. Jusqu'à maintenant seules les Sociétés de Secours dûment autorisées par leurs Gouvernements respectifs avaient le droit d'apporter de l'aide à une des parties belligérantes. Cette fois, c'est une partie de la force armée d'un pays neutre qui pourra être mise à la disposition des belligérants sans que pour cette seule raison la neutralité soit violée.

Cette assistance peut comprendre « personnel, matériel et formations sanitaires complètes » (Article 5). Chacun des belligérants lui-même pourra déterminer l'emploi de cette assistance (Art. 3) et pour s'en servir il n'aura qu'à faire une notification à l'ennemi (Art. 4).

Alors que les belligérants peuvent renoncer à tout moment à l'assistance (Art. 7, Al. 1^{er}), l'Etat neutre ne peut retirer la sienne que si des raisons graves existent pour justifier cet acte, dont pourra être appelée à connaître la Cour Permanente de Justice Internationale (Art. 7, Al. 2).

L'Art. 8 prévoit que toute mesure nécessaire doit être prise pour que ce retrait ne porte pas le moindre préjudice aux intérêts des blessés et malades.

L'Art. 9 présente une idée entièrement nouvelle. Il exprime le vœu qu'une Conférence examine la possibilité de créer un organe inter-étatique à la disposition duquel les puissances neutres mettraient des contingents de secours que cet organe international répartirait alors équitablement entre les belligérants. La grande supériorité de ce projet sur l'état actuel des choses est évident, malheureusement la situation internationale ne permet guère d'espérer aujourd'hui un pareil arrangement.

La quatrième partie est consacrée à la protection de la population civile (4).

Quelles sont les nouveautés que les textes de Monaco introduisent à ce sujet ? Là encore, nous verrons qu'il s'agit de quelques principes humanitaires élémentaires, dont le simple énoncé est déjà suffisant pour empêcher les belligérants de commettre de trop grands abus.

« La population civile doit être laissée en dehors de toutes les formes d'hostilités » (Art. 1^{er}, Al. 1^{er}). On n'a jamais encore énoncé dans une formule aussi simple cette vérité élémentaire, reconnue par tout le droit international public.

La définition de la population civile englobe « toutes les personnes qui ne sont pas enrôlées dans l'armée » (Art. 2).

Les personnes ainsi protégées seront respectées « dans la liberté du culte, la loyauté de sentiment patriotique, l'intégrité physique et la dignité morale de la personne » (Art. 3, Al. 1^{er}). Si les trois premiers termes ne sont que la confirmation du droit international positif, les textes de Monaco vont plus loin en garantissant la dignité morale de la personne, grande idée de la Révolution Française, qui plaçait déjà au-dessus de tout l'éminente dignité de l'homme.

L'occupant aura, moyennant juste indemnité, le droit de réquisition s'il est « nécessaire à la subsistance de l'armée » (Art. 3, Al. 1^{er}).

(4) Nous laissons de côté le Titre III, qui s'occupe d'ailleurs d'une manière très succincte des prisonniers de guerre, sujet qui ne rentre pas dans les Conventions de la Croix-Rouge.

En contre-partie, la population civile aura à obtempérer aux prescriptions de l'occupant ayant pour but d'assurer l'ordre public.

Pour toutes les contestations qui s'élèveraient à ce sujet, une chambre spéciale de la Cour Permanente de Justice Internationale sera compétente (Art. 3, Al. 3), la procédure devant se dérouler par l'intermédiaire des puissances protectrices (Art. 3, Al. 4).

Il faut cependant en cas de guerre combiner les prescriptions humanitaires avec les nécessités réelles d'un combat. L'Art. 4 précise que même dans une ville non évacuée les formations militaires qui s'y trouvent, les établissements industriels employés à la fabrication de fournitures militaires, les lignes de communications dont il est fait usage dans un but militaire peuvent être l'objet d'un acte de guerre. Les moyens d'attaque dans les cas précités doivent être choisis de telle manière « qu'ils ne puissent étendre leurs effets au delà d'un rayon de cinq cents mètres calculé à partir de la limite extérieure de ces objectifs [militaires] » (Art. 4, Al. 7). Il est évident que c'est une condition dont l'observation dépendra de la bonne foi du belligérant et souvent même du pur hasard. Cependant « la population civile n'est en aucun cas un objectif militaire » (Art. 4, Al. 6).

En ce qui concerne les villes défendues, elles restent soumises aux règles générales de la guerre. Les belligérants auront cependant le devoir de « s'efforcer de n'atteindre.. aucun des édifices destinés au culte, à la charité, à la science ou présentant un caractère historique ou artistique » (Art. 5, Al. 2) qui devront être signalés par des moyens permettant de reconnaître facilement leur caractère (Art. 5, Al. 3).

Dans une disposition particulièrement remarquable et à retenir, les projets de Monaco prévoient que la Convention de Genève de 1929 qui ne s'applique qu'aux militaires sera étendue à la population civile (Art. 5, Al. 4). En effet, il était illogique d'exclure les civils d'une protection que les moyens actuels de la guerre rendaient aussi nécessaire pour eux que pour les militaires.

C'est une idée particulièrement intéressante que préconise pour la première fois l'Art. 6 du projet de Monaco. Les villes non défendues et ne présentant aucun intérêt militaire pourront être transformées en villes de sécurité dont le statut sera le même que celui des villes sanitaires à condition d'accomplir les mêmes formalités (notification, contrôle, etc.). Les tristes expériences des guerres actuellement en cours, où le bombardement de villes ouvertes se produit chaque jour, fait ressortir toute la valeur de cette disposition, surtout si on la combine avec celle de l'Art. 8 qui maintient cette protection spéciale même si des mesures défensives de la population civile contre les risques de guerre ont été déjà exécutées. Par la création des villes de sécurité, un des moyens les plus barbares de la guerre d'aujourd'hui serait rendu inexistant; ce moyen, qui consiste à bombarder la population paisible des villes, est presque comparable à un chantage (5).

À la fin de cette partie, l'Art. 10 énonce que les dispositions que l'on vient de voir « sont l'expression de la conscience humaine ». Quel est le sens de cet article ? Les rédacteurs du présent projet ont ainsi voulu exprimer que ces dispositions

5) Ces dispositions s'appliquent aussi aux villes maritimes (Art. 7):

devront être immédiatement applicables dès leur signature sans qu'une ratification soit nécessaire.

Le dernier chapitre des textes de Monaco vise le problème si délicat des sanctions.

Si une des parties belligérantes viole les prescriptions précédentes, une plainte pourra être déposée par l'autre partie afin qu'un organe international constate le fait.

Des Commissions spéciales d'enquête seront formées pour contrôler l'exactitude des faits allégués (Art. 3).

Ces Commissions — dont l'organisation est différente selon qu'elles opèrent dans une ville de sécurité ou sur le front — doivent déposer sans délai (Art. 4, Al. 1^{er}) un rapport au greffe de la Cour Permanente de Justice Internationale (Art. 4, Al. 2). Le greffier le communique à tous les Etats (Art. 4, Al. 3) et c'est la Cour elle-même qui aura à statuer sur les conséquences juridiques (Art. 4, Al. 4).

Si une ou plusieurs violations de ce genre ont été constatées, le belligérant victime de ces transgressions sera délié de ses obligations « dans la même mesure que l'adversaire s'est délié des siennes » (Art. 5, Al. 1^{er}). Nous voyons qu'il reste interdit à l'Etat victime de procéder à des sanctions et de tenir toutes ses obligations humanitaires comme caduques.

Les Etats neutres peuvent retirer l'assistance au belligérant qui a commis des infractions aux règles qui précèdent (Art. 5, Al. 2).

Si ces infractions portent directement atteinte à la vie des blessés ou de la population civile, tout

Etat peut saisir d'office et sans intermédiaire la C.P.J.I.

Dans un article final, les juristes et médecins réunis à Monaco émettent le vœu que soit créée une juridiction spéciale dans la compétence de laquelle entrera la répression de tous les crimes de guerre.

CONCLUSION

Si nous voulions résumer le travail déjà fait et celui qui reste encore à faire, nous dirions seulement qu'en matière de lois de la guerre apparaît, de plus en plus nette, une tendance à l'unification. On ne fait plus de règles différentes pour la guerre sur terre, pour la guerre aérienne et la guerre maritime, mais on cherche à édicter des règles sensiblement analogues dans les trois cas. Cette tendance a pu déjà être constatée dans la Convention de La Haye de 1907 sur la guerre maritime, qui suit de très près la Convention de Genève de 1906. Si nous examinons les différents projets de la Croix-Rouge, l'effort fait pour les adapter à la Convention de 1929 est non moins évident.

A côté de ces mesures d'unification apparaissent des projets préconisant des idées entièrement neuves. Les textes de Monaco en sont l'exemple le plus remarquable, car ils représentent le premier essai cohérent d'une protection efficace de la population civile et d'une organisation rationnelle d'un contrôle juridique contre toutes infractions aux traités librement consentis.

En effet, voilà deux problèmes dont la solution paraît aujourd'hui de la plus haute importance : protection de la population civile et contrôle juridique. Tant que ces deux questions ne seront pas résolues, l'œuvre si noble de la Croix-Rouge demeurera toujours incomplète.

Nous ne pourrions mieux terminer notre étude qu'en citant les paroles prononcées par le professeur Georges Werner à la fin de son rapport sur le traitement des prisonniers de guerre à la Conférence de

Genève de 1929 : « Que les sceptiques », disait-il, « aux yeux desquels les engagements les plus solennels sont sans valeur dès que retentit le bruit des armes, nous accablent de leurs railleries, que d'autres nous reprochent de faire une œuvre vaine parce que surannée, la guerre étant désormais et à tout jamais condamnée. Peu importe. Les diverses objections dont, du reste, les unes contredisent les autres, ne doivent pas nous détourner de notre chemin. Que la guerre soit à jamais bannie, tel est bien le vœu le plus profond de ceux qui ont participé à nos travaux. Mais si nos espoirs devaient par malheur être trompés, que les prisonniers de guerre — pour ne parler ici que d'eux — soient traités vraiment avec humanité. »

Vu : *Le Doyen,*
ALLIX.

Vu : *Le Président,*
A. DE LA PRADELLE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

- ANZILLOTTI. — Cours de droit international. T. I, Paris, 1929.
- ALVAREZ. — Le droit international de l'avenir. Washington, 1916.
- BOREL. — L'organisation internationale de la Croix-Rouge. C.R. 1923, p. 573.
- BORGEAUD. — L'union internationale de secours. Paris, 1932.
- BOUVIER. — Gustave Moynier. Genève, 1919.
- BROWN. — Les lois de guerre selon la doctrine du droit international depuis 1919. R.C. 1934, p. 367.
- Application en cas d'hostilités non accompagnées d'une déclaration de guerre, des Conventions de Genève. R.C. 1934, p. 457.
- DESVILLERS. — L'aviation sanitaire au point de vue du droit international. Paris, 1933.
- DELPECH. — La nouvelle Convention de Genève du 6 juillet 1906. Paris, 1907.
- DUNANT. — Un souvenir de Solférino.
- FAUCHILLE. — Traité de droit international public. Paris, 1926.
- FAUCHILLE et POLITIS. — Manuel de la Croix-Rouge. Paris, 1910.
- FRANÇOIS. — Le berceau de la Croix-Rouge. Genève, 1918.
- DES GOUTTES. — La nouvelle Convention de Genève du 27 juillet 1929 et les Sociétés de la Croix-Rouge. R.C. 1930, p. 415.
- La question de l'immunisation des avions sanitaires et le projet de la Convention internationale sur la guerre aérienne. R.C. 1930, p. 481.
- La Croix-Rouge internationale avant, pendant et depuis la guerre mondiale. Paris, 1923.

DES GOUTTES. — Commentaire de la Convention de Genève du 27 juillet 1929. Genève 1930.
— Gustave Ador. Genève 1928.

HAJE et SIMON. — Les Origines de la Croix-Rouge. Amsterdam 1901.

HOIJER. — Le pacte de la S.D.N. Paris, 1926.

HUBER. — L'internationalisme national de la Croix-Rouge. C.R. 1933, p. 301.
— Croix-Rouge et neutralité. R.C. 1936, p. 353.

JULLIOT. — La Convention de Genève de 1929 et l'immunisation des appareils sanitaires aériens. Genève, 1929.
— L'aviation sanitaire devant la XIV^e Conférence Internationale de la Croix-Rouge. Paris 1931.
— Le nouveau projet de la Convention additionnelle à la Convention de Genève du 27 juillet 1929, concernant l'emploi des aéronefs sanitaires en temps de guerre. Genève 1935.

LE FUR. — Précis de droit international public. Paris, 1937.

LUEDER. — La Convention de Genève de 1864. Paris

NOAILLY. — La Croix-Rouge au point de vue national et international. Lyon, 1935.

POLITIS. — Les nouvelles tendances du droit international. Paris 1927.

RAY. — Commentaire du pacte de la S.D.N. Paris, 1930.

RUZÉ. — La ligue des Sociétés de la Croix-Rouge. Revue générale de droit international public, 1919, p. 484.

SCELLE. — Précis du droit des gens. T. I et II, Paris, 1929.

DE TRAZ. — Gustave Ador. Lausanne. Genève 1919.

WERNER. — Hommage à l'U.I.S. R.C. 1933, p. 473.

Revue Internationale de la Croix-Rouge (R.C.).

Bulletin international de la Croix-Rouge.

Revue de droit international.

Revue générale de droit international public.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	9
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — Historique	17
CHAPITRE II. — Origine de la Croix-Rouge	23
CHAPITRE III. — La Convention de Genève de 1864 ..	29
CHAPITRE IV. — Les projets de réforme de la Convention de 1864	33
CHAPITRE V. — La première Conférence de La Haye (1899)	41
CHAPITRE VI. — La Convention de Genève du 6 juillet 1906	47
CHAPITRE VII. — La Convention de La Haye du 18 octobre 1907	63

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE UNIQUE. — La Convention de Genève du 27 juillet 1929	69
---	----

TROISIÈME PARTIE

TITRE I. — Les projets de la Croix-Rouge	97
CHAPITRE PREMIER. — Révision de la Convention de de Genève du 27 juillet 1929	103
CHAPITRE II. — Secours aux blessés par la voie des airs	109
CHAPITRE III. — Le projet de réforme de la Conven- tion de La Haye de 1907	115
TITRE II. — CHAPITRE UNIQUE. Les projets de Monaco..	121
CONCLUSION	137
BIBLIOGRAPHIE	139

